

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ:
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ
ТА МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ**

*Збірник матеріалів науково-практичної конференції
(5 грудня 2012 р., м. Київ)*

Київ 2013

УДК 34:327(477)

П 69

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

П 69 **Правова** політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Рудневої, д. ю. н., проф. – К. : НІСД, 2013. – 160 с.

ISBN 978-966-554-191-2

Подано аналітичну доповідь і стислий виклад виступів та повідомлень науковців, аналітиків, експертів, юристів-практиків, представників органів державної влади на науково-практичній конференції «Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування», яку організовано відділом державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень спільно з Національною академією правових наук України та проведено 5 грудня 2012 р. Конференція була присвячена обговоренню питання концептуалізації та підвищення ефективності правової політики в Україні; основних напрямів формування і розвитку правової політики, у т.ч. в умовах глобалізації та європейської інтеграції тощо.

ISBN 978-966-554-191-2

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2013
© Автори збірника, 2013

ПЕРЕДМОВА

Пропонований увазі читача збірник є своєрідним продовженням дискусії політиків, науковців, державних службовців, вітчизняних і зарубіжних експертів, представників громадянського суспільства щодо вироблення та формування державної правової політики, її визначення та концептуалізації. Адже для України, молодої держави, яка протягом довгого часу не мала власної державної правової політики, питання її стану та підвищення ефективності були й залишаються актуальними.

Така актуальність пов'язана з тим, що правова політика спрямована на упорядкування правової сфери, яка своїм юридичним інструментарієм здатна оптимізувати економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші відносини. Формування правової політики є об'єктивною необхідністю в демократичній державі, де панує верховенство права. Постійно зростають та підсилюються управлінська функція права, роль і значущість правосвідомості, розширюються договірні засади правового регулювання, що також свідчить про актуалізацію питань правової політики.

Протягом тривалого історичного періоду національні правові системи розвивалися самостійно та майже окремо одна від одної. Процес гармонізації виникав лише в аспекті конкретної співпраці держав у визначеній сфері. На сучасному етапі міжнародне, наднаціональне право стають частиною внутрішнього права держав, отримуючи над ним пріоритет, що сприяє інтенсифікації глобалізаційних та інтеграційних процесів.

Правова система України має наблизитися до стандартів західної традиції права, яка вимагає чіткого визначення ролі та місця міжнародних і європейських стандартів у національній правовій системі. Після прийняття Конституції 1996 року в нашій державі фактично заново сформувалися конституційна, цивільна, кримінальна, фінансова та інші галузі законодавства, завершується створення нової судової системи. Відбувається реформування правоохоронної системи. Загалом у правову систему країни активно впроваджуються міжнародні, включаючи європейські, принципи і стандарти, які беззаперечно довели свою ефективність і цінність. Однак міжнародні стандарти набувають свого юридичного значення та реальної здатності бути регулятором конкретних правових відносин лише за умови наявності ефективних механізмів їх забезпечення та захисту.

Такі механізми включають, з одного боку, систему юридичних норм, а з другого – систему організаційних інструментів і процедур, що діють задля виявлення (моніторингу), вивчення та запобігання порушенням міжнародних стандартів прав людини.

Загалом стан правового розвитку України, та правової політики зокрема, не відповідає на сьогодні завданням модернізації суспільства і держави в сучасних умовах. В Україні на практиці існують проблеми у сфері належного дотримання прав людини, порушуються такі основні права особи, як право на життя, здоров'я, безпеку, оплату праці, соціальний захист тощо. Має бути приділена окрема увага визначенню специфіки відповідальності держави за порушення прав людини, що зумовлюється характером прав людини як загальноцивілізаційних, загальноцивілізаційних цінностей, що мають наддержавне визнання.

Безсистемність у процесі реформування вітчизняної правової політики призводить до неефективності та не дає змогу досягти бажаних результатів. На державному рівні відсутні комплексні юридичні стратегії, належне планування і прогнозування, майже не враховується громадська думка й аналіз впливу на суспільне життя відповідних рішень.

5 грудня 2012 р. відділом державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень спільно з Національною академією правових наук України була проведена науково-практична конференція з теми «Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування» за участю провідних вітчизняних науковців, аналітиків, експертів, юристів-практиків, представників органів державної влади.

На порядок денний конференції були винесені питання щодо стану, проблем концептуалізації та підвищення ефективності правової політики в Україні; основних напрямів формування і розвитку правової політики, у т.ч. в умовах глобалізації та європейської інтеграції; сутності та призначення правової ідеології як визначального складника державної правової політики України тощо.

На конференції було визначено, що до здійснення державної правової політики має бути застосований новий концептуальний підхід, який дасть змогу розвитку правової політики перейти на новий етап, який буде міцно інституціоналізований, а також дасть можливість чітко визначити елементи правової політики, її поняття та ознаки, оптимальні форми реалізації тощо. Значна увага має також зосереджуватися на розвитку наукової діяльності та правозастосовчій практиці. Найбільш оптимальною формою концептуалізації правової

політики є доктринальна. Має бути розроблена Концепція правової політики, яка буде теоретико-прикладною юридичною розробкою високого наукового рівня та зорієнтує учасників процесу формування й реалізації правової політики при підготовці та прийнятті правотворчих і правозастосовчих рішень, подоланні протиріч та неузгодженостей правових норм.

*Руднева Олександра Миколаївна,
завідувач відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень,
доктор юридичних наук, професор*

Руднева Олександра Миколаївна,
*завідувач відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень,
доктор юридичних наук, професор;*

Ярмиш Олександр Назарович,
*старший науковий співробітник
відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України*

ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

(аналітична доповідь)

Вступ

Здійснення ефективної правової політики на сучасному етапі розвитку українського суспільства є однією з визначальних умов його подальшого демократичного реформування, зміцнення в країні інститутів правової держави, конкурентоспроможної ринкової економіки, забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Роль правової політики у країнах пострадянського простору, які переживають складний перехідний період, невпинно зростає, що є результатом впливу низки чинників¹. По-перше, ця політика спрямована на упорядкування правової сфери, яка своїм юридичним інструментарієм здатна оптимізувати економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші відносини. Як свідчить практика, ефективність регулювання найбільш складних і важливих суспільних відносин значно зростає, якщо воно здійснюється засобами правової політики, оскільки передбачає цілеспрямовану діяльність на основі науково обґрунтованих механізмів, засобів і принципів із досягнення стратегічних цілей і тактичних завдань держави та суспільства (і навпаки, це максимально виключає спонтанність, непередбачуваність, будь-які відхилення від визначених цілей). По-друге, формування правової політики є об'єктивною реакцією держави на потреби внутрішнього узгодження та упорядкування потоків юридичної інформації, що містяться у різних правових актах і мають стійку

¹ *Исаков Н. В.* Правовая политика современной России: проблемы теории и практики / Н. В. Исаков. – Ростов-на-Дону, 2004. – С. 3–6.

тенденцію до підсилення. Як відомо, відсутність належного реагування з боку держави за таких умов призводить до вкрай негативних наслідків, передусім до зростання юридичної безграмотності населення. По-третє, актуалізація проблеми правової політики зумовлюється безпрецедентним підсиленням управлінської функції права, підвищенням ролі та значущості праворозуміння та правосвідомості, розширенням договірних засад правового регулювання, гострою потребою в координації та керованості з боку владних структур, іншими процесами, що відбуваються у вітчизняному правовому просторі.

Ще один чинник – необхідність забезпечення становлення демократичного правопорядку в країні, протиставлення високому рівню криміналізації суспільства, подальшому зростанню організованої злочинності та корупції послідовну програму юридичних дій, втілених у системній правовій політиці держави.

У сучасних умовах, коли вже ні в кого не викликає сумнівів потреба у децентралізації багатьох функцій державної влади, розвитку місцевого самоврядування, стає цілком очевидно, що результативне упорядкування правових і пов'язаних із ними інших відносин на регіональному рівні можливе лише у межах правової політики. Вона здатна ефективно регулювати міжнаціональні відносини, особливо в регіонах, де тісно переплітаються та взаємодіють інтереси багатьох націй, народностей, окремих груп населення і час від часу виникають протиріччя та конфлікти. Наприклад, події, пов'язані з ухваленням Закону України «Про засади державної мовної політики» слід розглядати як індикатор наявності невирішених проблем і разом з тим як свідчення необхідності вироблення і здійснення виваженої науково обґрунтованої політики у цій сфері.

Зрештою, актуальність наукового опрацювання проблеми правової політики, з подальшою практичною реалізацією підсилюється в контексті процесів глобалізації. Правова політика держави має будуватися з урахуванням загроз і висновків глобалізації, передусім визначенням пріоритетних напрямів юридичного забезпечення національних інтересів країни².

1. Поняття правової політики та її загальна характеристика

Термін «правова політика» останнім часом належить до найбільш уживаних у науковій юридичній літературі. Широко використовують його у політичній риторичі. Однак, ані в назвах чинних законодавчих

² Хвалеев В. О. Правовая политика России в условиях глобализации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В. О. Хвалеев. – Ростов-на-Дону, 2008. – С. 4–5.

актів України, ані в їхніх текстах цей термін не використовується. Це не випадково: термін не є однозначним. Фактично кожний, хто пише про правову політику, починає з пояснення того, який зміст він вкладає у це словосполучення. Існують різні думки та позиції: від беззастережного визнання правової політики як самостійного виду політики з урахуванням суб'єктів, засобів і форм її здійснення до сумнівів у доцільності існування такого окремого поняття. Існують пропозиції вживати термін «державна правова політика» як такий, що є більш допустимим і прийнятним, ніж «правова політика»³. Але все-таки набагато більше прибічників терміна «правова політика». Цієї позиції дотримується більшість українських дослідників⁴.

Нині термін «правова політика» має три інтерпретації: діяльницьку (правова політика розглядається як науково обґрунтована і послідовна діяльність державних і муніципальних органів зі створення ефективного механізму правового регулювання); ідеологічну (згідно з якою правова політика визначається як комплекс ідей, заходів, завдань, програм, настанов, що реалізуються у сфері права і завдяки праву); у третьому варіанті правова політика сприймається як частина державної політики⁵. Україн важливо зазначити, що здійснювана у державі правова політика визначається типом праворозуміння.

Отже, можна розглядати правову політику як особливе політико-правове явище, що формується внаслідок системної, науково обґрунтованої діяльності держави і громадських об'єднань, спрямоване на визначення стратегії і тактики правового розвитку суспільства, удосконалення механізму правового регулювання, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, побудову правової держави⁶.

³ Сулейманов Б. Б. Государственно-правовая политика в сфере сельского управления Дагестана во второй половине XIX в. / Б. Б. Сулейманов // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2. – С. 98.

⁴ Тацій В. Я. Проблеми формування правової політики в Україні / В. Я. Тацій // Вісник АПРн України. – 1994. – № 2. – С. 3–13; Селіванов В. Правова політика України / В. Селіванов // Право України. – 2001. – № 12. – С. 9; Панов М. Правова політика як універсальний феномен соціального буття / М. Панов, Л. Герасіна // Право України. – 2001. – № 8. – С. 36–40; Гусаров С. Конституція і проблеми правової політики / С. Гусаров // Віче. – 2011. – № 21. – С. 12–15; Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика / Н. А. Железняк // Наукові записки КНЕУ. Юридичні науки. – 2003. – Т. 21. – С. 8–14.

⁵ Хвалеев В. О. Правовая политика России в условиях глобализации : дисс. ... канд. юрид. наук / В. О. Хвалеев. – Ростов-на-Дону. – 2008. – С. 180.

⁶ Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики / Н. В. Исаков. – Ростов-на-Дону. – 2004. – С. 14.

Акцентуючи увагу на основній якості правової політики, якою є її державно-вольовий характер, учені слушно пропонують виділяти такі специфічні ознаки правової політики:

- право і правова система є об'єктом правової політики і одночасно засобом реалізації;
- правова політика побудована на праві та пов'язана з правом, має численні суб'єкти свого формування;
- здійснюється правовими методами;
- спирається на примус;
- є публічною, офіційною;
- вирізняється нормативно-організаційними засадами, регулює складні відносини між індивідом, суспільством і державою;
- має різні рівні (міжнародний, загальнодержавний, регіональний, муніципальний, локальний).

З-поміж нових підходів, які останнім часом одержали підтримку в юридичній літературі, варто зазначити таке. Правову політику пропонується розглядати як продукт діяльності не тільки держави, а і структур громадянського суспільства, що формуються. Ідеться про значне розширення меж і сфер впливу правової політики, оскільки у нових умовах вона здійснюється не тільки «у сфері права», а й «через дію права», «за допомогою правових засобів». Це дає змогу включити різновиди політики, заснованої на праві, до складу правової політики.

Переконаливо обстоюється погляд, згідно з яким уявлення про правову політику як про частину іншої політики (економічної, соціальної, технічної тощо) не відображає її суті, роблячи цю політику ізольованою від загальнодержавної, перетворює її на «придаток», «доважок» до інших соціально-політичних явищ. Вагомі аргументи наводяться на користь такого критерію відмежування правової політики у сфері права від інших її різновидів (економічної, соціальної, національної тощо) як зв'язок не тільки з правовою формою, а й безпосередньо з юридичною сферою.

У зв'язку з цим можна дійти висновку, що правова політика у сфері права – це особливий різновид державної політики, її самостійний напрям.

Науковцями активно опрацьовується питання щодо суб'єктів правової політики.

Правова політика – це державна політика, а отже, найбільш активним її суб'єктом є держава, яка потребує ефективної взаємодії суб'єктів правової політики, розглядається як умова оптимізації правової політики, має ланцюговий і багаторівневий характер, що

включають і органи державної влади, і представників громадянського суспільства⁷.

З-поміж принципів правової політики виділяють такі: наукова обґрунтованість; реалістичність; передбачуваність; легітимність; демократичний характер; справедливість; соціальна спрямованість; гуманізм; законність; гласність; поєднання інтересів особи, суспільства і держави; пріоритетність прав людини; відповідність міжнародним правовим стандартам.

2. Стан правового розвитку та правової політики у сучасній Україні

У новітній юридичній літературі правовий розвиток держави розглядається як «комплексне, якісне, необоротне і цілеспрямоване змінення системи базових правових засобів і соціально-юридичних механізмів регулювання суспільних відносин»⁸. Він є особливим станом правового життя суспільства, який характеризується перетворенням якостей правової системи в цілому або її окремих елементів.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» зазначається, що правове життя українського суспільства у сучасних умовах характеризується такими притаманними перехідному етапу рисами, як нестабільність, динамізм змін, нерівномірність темпів і рівнів перетворення різних сфер суспільних відносин, недостатня ефективність значної частини регулятивних механізмів тощо. При цьому виявляються принципово протилежні тенденції до організованості та дезорганізації, узгодженості та суперечливості. Сфера правового регулювання перебуває у стані динамічної трансформації та ускладнення, що відбувається і під державно-правовим впливом, і значною мірою стихійно, в результаті дії внутрішніх механізмів саморегуляції⁹.

Оцінюючи стан правового розвитку України доби незалежності, слід, як зазначено в Посланні, з одного боку, констатувати, що після прийняття Конституції 1996 року в країні фактично заново сфор-

⁷ Давыдов П. А. Субъекты правовой политики в Российской Федерации : общетеоретический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. А. Давыдов. – Волгоград, 2011. – С. 3–4.

⁸ Саркисов Р. С. Российская правовая политика как концепция и реальность : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р. С. Саркисов. – Пятигорск, 2008. – С. 8.

⁹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 р. : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 141.

мувалися такі сфери законодавства, як конституційна, цивільна, кримінальна, фінансова. Завершується створення нової судової системи. Закінчилася, врешті-решт, робота над новим Кримінальним процесуальним кодексом. У суспільстві стали реальністю демократичні цінності та громадянські свободи – право приватної власності, свобода слова, віросповідання тощо. Модернізується правоохоронна система. До української правової системи успішно імplementовано низку міжнародно-правових інститутів, що перевірені часом і світовою практикою, довели свою ефективність і цінність.

З другого боку, є багато підстав, щоб дійти висновку: правова реформа, що проходила в Україні протягом тривалого часу, нині поки що не досягла визначених цілей.

Рівня загрози національній безпеці досягає процес безпрецедентної за масштабами криміналізації суспільних відносин, зростання багатьох видів злочинності та урізноманітнення її форм. Особливе занепокоєння викликають явища, що зумовлюють латентність злочинності, відсутність протягом багатьох останніх років дієвого механізму реагування з боку правоохоронних органів на звернення громадян. Наприклад, у 2011 р. із 3,347 млн зареєстрованих заяв громадян про можливі злочини кримінальні справи були порушені лише за 515, 8 тис., тобто за кожною сьомою заявою (при цьому потерпілими від злочинів було визнано лише 343,159 осіб). Ця офіційна статистика зовсім не відображає фактичний стан злочинності, яка у багато разів перевищує наведені дані. За результатами новітнього, найбільш масштабного в історії незалежної України опитування (15 тис. жителів респондентів зі 349 населених пунктів з усіх регіонів країни), оцінена кількість жертв злочинів за останній рік становить не менш 2 млн осіб. Слід зазначити, що страх стати жертвою злочину в суспільстві є значним – дві третини населення побоюються стати жертвою будь-якого злочину¹⁰. Фахівці цілком обґрунтовано висловлюють занепокоєння стосовно того, що справи з обліком злочинів, визначенням рівня злочинності навряд чи зміняться на краще із набуттям чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом, якщо не створити ефективну систему моніторингу криміногенної ситуації.

До найсерйозніших загроз для українського суспільства слід віднести організовану злочинність, всеохоплюючу корупцію (особ-

¹⁰ Оцінка діяльності міліції за допомогою громадської думки : звіт за результатами національного кримінологічного дослідження. – Харків, 2012.

ливо в державному апараті). Наявний досвід застосування нового антикорупційного законодавства не дає підстав для оптимізму¹¹.

Слід звернути увагу на негативні явища й тенденції у правотворчій сфері. Зокрема, для системи права є характерними розбалансованість її окремих складників, наявність значної кількості нормативних правових актів, які дублюють, а інколи й протирічать один одному. Відсутні чітка ієрархія і законодавчо врегульований порядок прийняття нормативних правових актів. Уже півтора десятиріччя триває епопея з ухваленням Закону України «Про нормативно-правові акти»: законопроекти з цього питання подавалися різними народними депутатами до Верховної Ради України кількох скликань, двічі (в 1997 та 2008 р.) навіть приймалися Парламентом і направлялися на підпис Президентові, але результат на сьогодні один – країна не має вкрай важливого закону.

Нерідко на рівні окремих законів регламентуються малозначущі питання, які могли б отримати розв'язання у нормативних правових актах іншого рівня. Чимало законодавчих документів страждають декларативністю, наявністю великої кількості відсилочних норм. Серйозними недоліками правотворчої діяльності є ігнорування парламентаріями положень науково-експертних висновків щодо законопроектів, недостатнє прогнозування наслідків прийняття деяких нормативних правових актів при підготовці їх проектів, що призводить до внесення змін, доповнень або навіть відміни цих актів незабаром після їх прийняття.

Довідково. *Про нестабільність законодавства красномовно свідчать такі цифри: з 885 прийнятих Верховною Радою III скликання (1998–2002 рр.) законодавчих актів 443 були присвячені внесенню змін до законів. У наступних каденціях це співвідношення ще гірше: Верховна Рада IV скликання (2002–2006 рр.) – 1140 і 638; Верховна Рада VI скликання (2007–2012 рр.) – 1319 і 898 законодавчих актів відповідно.*

У правотворчій діяльності в багатьох випадках порушуються правила законодавчої техніки, відсутня єдність термінології, що порушує узгодженість системи правових актів. До підготовки та обговорення законопроектів недостатньо залучаються інститути громадянського суспільства, внаслідок чого широкому загалу населення не завжди зрозумілі підстави прийняття тих чи інших нормативних

¹¹ *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 р.* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 142.

правових актів. Низька конструктивна активність громадськості у правовій сфері пов'язана з особливостями масової моральної та політико-правової свідомості. Прийняття несправедливих і соціально нелегітимних правових актів, корумпованість державного апарату, політика цинізму та подвійних стандартів стосовно дотримання чинних законів з боку чиновників, стрімке збагачення вузьких груп на тлі масової бідності призвели до девальвації у свідомості багатьох громадян базових моральних і правових цінностей, зумовили недовіру до офіційної влади, небажання співпрацювати з нею. Суттєво погіршує ситуацію у цій сфері прийняття нормативних рішень на користь групових корпоративних інтересів. Особливої небезпеки ця тенденція набуває у законодавчій діяльності, оскільки підривається принципова підвалина демократичного суспільства, що закон за своєю природою має бути виразником загальної волі та загальнозначущого інтересу, а не прагнень окремих соціальних прошарків і груп.

Багато системних помилок пов'язані з недостатнім використанням або відсутністю у суб'єктів правотворчості інструментів і процедур, які забезпечують якісну експертизу складних законопроектів. Нещодавнього запровадження антикорупційної експертизи недостатньо. Уже два десятиріччя вітчизняні вчені-правознавці доводять необхідність закріплення на законодавчому рівні обов'язкового проведення кримінологічної експертизи проектів нормативних правових актів¹². Слід констатувати існування численних нормативно-правових актів, які містять у собі конфліктогенні питання, інші хиби криміногенного характеру, створюють умови для зловживання правом. Запропонована експертиза розуміється як спеціальне, здійснюване на основі науково обґрунтованої методики кримінологічне дослідження чинних нормативно-правових актів та їх проектів, спрямоване на виявлення, усунення або мінімізацію впливу таких нормативних положень, що детермінують або можуть детермінувати злочинність чи блокують дію антикримінальних заходів і засобів. Відповідні законопроекти були розроблені та подавалися до Верховної Ради України, але позитивного результату досі немає.

Слід визнати, характеризуючи стан правового розвитку країни, що в Україні виник значний розрив між теорією і практикою належного дотримання прав людини, що виявилось в порушеннях основ-

¹² *Закалюк А. П.* Про запровадження в Україні кримінологічної експертизи / *А. П. Закалюк // Право України.* – 1999. – № 7. – С. 100–104; *Орлов Ю.* Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів / *Ю. Орлов // Публічне право.* – 2011. – № 2. – С. 78–84.

них прав особи – права на життя, здоров'я, безпеку, оплату праці, соціальний захист тощо. Значною мірою це обумовлено незадовільним, неякісним правовим забезпеченням розв'язання соціально-економічних проблем. Як приклад можна навести нещодавні акції протесту, пов'язані з податковим, пенсійним законодавством. Люди змушені вирішувати болючі для них проблеми не в органах державної влади та судах відповідно до передбачених законом процедур, а на вулицях та майданах¹³.

Загалом стан правового розвитку України, зокрема правової політики, слід оцінити як такий, що не відповідає завданням модернізації суспільства і держави в сучасних умовах. Процес реформування вітчизняної правової системи відбувається безпланово. На державному рівні відсутні науково обґрунтований, зважений підхід до питань юридичної стратегії і тактики, глибокий аналіз і прогноз, урахування громадської думки й кваліфікована оцінка можливих наслідків рішень. Замість концептуальності панують емпіризм, метод спроб і помилок, невизначеність змісту та спрямованості юридичних заходів. Попри проголошення на конституційному рівні принципу верховенства права, необхідно констатувати, що застарілий позитивістський погляд на право лише як на систему правил, що розробляються та приймаються тільки державою, залишається притаманним для значної більшості політиків, державних службовців, правохоронців та суддів. Такий підхід, за яким різниця між правом та законом визнається суто номінально, є значною перешкодою у процесі побудови в Україні правової держави¹⁴.

3. Проблема концептуалізації правової політики

У Посланні Президента України до Верховної Ради України 2012 р. Президент України зазначив, що на сьогодні у країні цілком очевидно є потреба в концептуалізації правової політики. Це справедливо розглядається Главою держави як одна з умов ефективності правової політики. При цьому визнано за необхідне залучити до розроблення концепції провідних правознавців¹⁵.

Прийняття єдиної загальнонаціональної Концепції правової політики визначається двома групами чинників: об'єктивними та суб'єктивними. До першої групи належать передусім рівень досягнутого політико-правового розвитку суспільства. Правова система

¹³ *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 р.* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 142.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Там само. – С. 143.

сучасної України базується на принципах визнання, гарантування та захисту прав і свобод людини та громадянина, ідеї побудови правової держави, утворення в суспільстві демократичних засад тощо. За два десятиріччя прийнято велику кількість нормативних правових актів різного рівня і характеру. Однак актуальним завданням є забезпечення єдності правового регулювання. Формування галузевих блоків системи правового регулювання, незважаючи на прийняття низки кодексів, багато в чому ще не завершено. Чимало норм не забезпечені належним механізмом реалізації, внаслідок чого суттєво знижується функціональність відповідного регулювання. Є відставання правотворчої практики від рівня розвитку соціальних відносин, якісного перетворення соціальних інтересів. Для упорядкування процесів функціонування соціальних відносин на базі адекватної системи правових засобів і механізмів необхідна цілеспрямована, організована робота держави і громадянського суспільства. Зусилля зі створення оптимальних режимів цивілізованого, належного правового інструментарію мають здійснюватися у певній формі. Такою формою є концептуалізація правової політики у вигляді усвідомленої та прийнятої стратегії правового розвитку суспільства на найближчий час і на перспективу. Всі ці обставини мають об'єктивний характер і вимагають ужиття адекватних, стратегічних, політико-правових рішень.

Із суб'єктивного боку необхідність створення Концепції правової політики впливає із усвідомлення державою і громадянським суспільством цілей, завдань, принципів подальшого правового розвитку, чітким розумінням ефективності координації, зусиль суб'єктів правотворчого, правозастосовчого, правонавчального процесів у сфері розвитку правових засобів і механізмів, а також правового розвитку суспільства загалом. Отже, концептуалізація правової політики в сучасних умовах є назрілою суспільною потребою. Понад те, дослідники попереджають, що «декларативний підхід» до проблеми правового розвитку, відсутність єдиного концептуального документа потягне за собою «залежність розвитку економічної, культурної, політичної сфер життя суспільства від незбалансованого, позбавленого певної стратегії і тактики правового розвитку...»¹⁶. Ця несприятлива перспектива може бути реальною не тільки для Росії, де науковці протягом останнього часу вельми активно й комплексно пра-

¹⁶ Саркісов Р. С. Российская правовая политика как концепция и реальность : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р. С. Саркісов. – Пятигорск, 2008. – С. 52–53.

цюють над питаннями правової політики, а й для нашої країни, оскільки складних проблем правового життя в нас накопичилося не менше.

При формуванні та ухваленні Концепції правової політики плідним є застосування системного підходу, що передбачає урахування економічних, соціальних, політичних, духовних змін у суспільному житті протягом останніх десятиріч, чітке розуміння стратегічних цілей і завдань, принципів, а також конкретних тактичних заходів.

Слід зазначити, що передумови для вирішення цієї проблеми є, на нашу думку, достатніми. Це передусім Конституція України, концептуальні документи стратегічного характеру у сфері національної безпеки, економічних реформ тощо. Для розроблення сучасної Концепції правової політики є досить потужний кадровий потенціал: чимало визнаних фахівців у сфері теорії права, галузевих юридичних наук працюють у відділеннях Національної академії правових наук України та її установах, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, навчальних закладах.

***Довідково.** В Україні існує досвід формування документа концептуального характеру: ще десять років тому Центром правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України за участю фахівців НДІ державного будівництва і місцевого самоврядування Академії правових наук України під науковим керівництвом О. В. Петришина був розроблений проект Концепції правової політики України¹⁷.*

Суспільство потребує цілісної та комплексної Концепції правової політики, елементи якої визначили б розроблення і прийняття галузевих концептуальних і програмних документів.

Заслугує на увагу думка, що в теоретичному аспекті формування Концепції правової політики пов'язане із розв'язанням низки завдань, з-поміж яких:

- установлення загальних закономірностей у функціонуванні цілісного самостійного феномену правового життя, яким є права політика;
- визначення механізму координації взаємодії різних елементів структури правової політики;

¹⁷ Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика / Н. А. Железняк // Наукові записки КНЕУ. Юридичні науки. – 2003. – Т. 21. – С. 13.

- мобілізація зусиль наукової громадськості з обговорення найбільш актуальних проблемних тем і питань теорії та практики правової політики;

- формування набору т.зв. символічних узагальнень усередині правової політики, які є сукупністю ідеологічних, теоретичних і практичних аксіоматичних положень;

- розв'язання проблеми обґрунтування претензій концепції правової політики на нормативну значущість як доктринального документа;

- аналіз сукупності світоглядних установок, через які здійснюється бачення особливостей правової політики як чинника планомірного перетворення правового життя;

- постановка питання про визначення самоідентичності правової політики в історичному контексті, яке ґрунтується на розумінні спадковості правової політики, наявних соціальних та культурних традицій у даному суспільстві;

- дослідження питання щодо включення тих чи інших цінностей, які формують системні орієнтири правової політики;

- уточнення пріоритетів на основі урахування результативності, ефективності та дієвості здійснюваних політико-правових заходів, їх адекватного теоретичного забезпечення;

- формулювання загальних ідейних основ розроблення цілісної моделі правового розвитку¹⁸.

Правовій політиці у її концептуалізованому вигляді притаманні такі характеристики:

- системність (практично це означає, зокрема, здатність створювати, змінювати, розширювати системоутворювальні зв'язки);

- концентрованість (Концепція правової політики є концентрованим відображенням рівня і стану правового розвитку суспільства);

- реалістичність (вона є реальним втіленням стратегії правового розвитку і одночасно основою для її удосконалення);

- доктринальність (найбільш ефективно може функціонувати у сфері доктринального документа, покликаною відігравати роль орієнтира для держави та різних структур громадянського суспільства, що беруть участь у формуванні та реалізації правової політики);

- граничність у часі (має тимчасовий характер, після досягнення поставлених у ній стратегічних цілей вона сама стає засобом для досягнення нових рубежів);

¹⁸ Саркісов Р. С. Российская правовая политика как концепция и реальность : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р. С. Саркісов. – Пятигорск, 2008.

• практичну спрямованість (пропонує механізм формування і реалізації правової політики, у т.ч. щодо координації ресурсів громадянського суспільства і держави для поліпшення життя суспільства).

Якщо визначити всі ці ознаки обґрунтованими, то слід погодитися з такою дефініцією: «Концепція правової політики – система теоретичних положень, що фіксують досягнутий рівень правового розвитку і визначають цілі, принципи, перспективи і напрямки удосконалення основоположних механізмів правового регулювання, яка найбільш ефективно функціонує у формі доктринального документа»¹⁹.

Важливе значення для розуміння якостей і можливостей Концепції правової політики має з'ясування її змісту та структури. У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України наведено приблизний перелік основних розділів майбутньої Концепції правової політики України. Ідеться про цілі та завдання правової політики, принципи, механізм формування та реалізації, основні заходи, спрямовані на підвищення ефективності правової політики²⁰. Запропонована структура є цілком прийнятною і може бути покладена в основу роботи над проектом Концепції.

Разом з тим з урахуванням специфіки правової політики доцільно розпочати документ із розділу «Загальні положення». І це не «данина традиції», а необхідність, оскільки в Концепції трактуються поняття, визначення яких нерідко є предметом дискусій. Отже, саме у першому розділі слід чітко дати визначення таким поняттям: «стратегія правового розвитку України», «правова політика сучасної України», «концепція правової політики», «міжнародна правова політика» тощо, види програмних, концептуальних, доктринальних документів, які можуть прийматися у розвиток основної Концепції правової політики.

Доцільно було б також у Концепції, перш ніж виголошувати і обґрунтовувати стратегічні цілі й актуальні завдання правової політики, передбачити розділи, присвячені характеристиці стану правового розвитку сучасної України (при цьому важливо розділяти позитивні та негативні тенденції, оскільки у першому випадку адекватність заходів дуже пов'язана з подоланням негативних моментів правового розвитку, у другому – зі стимулюванням позитивних тенденцій), рівнів функціонування правової політики (загальнодержав-

¹⁹ Саркісов Р. С. Российская правовая политика как концепция и реальность : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р. С. Саркісов. – Пятигорск, 2008. – С. 60–64.

²⁰ *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 р.* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012.

ний – регіональний – муніципальний рівні, міжнародна правова політика – національна правова політика; диференціація правової політики за сферами і галузями), а також правові основи Концепції правової політики.

У сучасних умовах найбільш оптимальною формою концептуалізації правової політики є доктринальна. В теорії права і порівняльному правознавстві поняття «доктрина» використовується при аналізі основних джерел права тієї чи іншої правової системи (континентальної, англосаксонської тощо). Існує таке визначення поняття «правової доктрини»: «викладання будь-яких положень права, правил поведінки, правових принципів, що належать найбільш авторитетним представникам юридичної науки і практики, яким надається загальнозначуще та загальнообов'язкове значення і з яких виводиться правило поведінки, що має представницький зобов'язуючий характер»²¹.

На відміну від політичної, воєнної, економічної доктрин, правова доктрина розповсюджується лише на юридичну сферу. Правова доктрина справляє суттєвий вплив на правотворчий, правозастосовний, правоінтерпретаційний та правонавчальний процеси.

У різних системах права, які склалися історично, правові доктрини відіграють неоднакову роль. Якщо в системі загального права доктрина є одним із основних джерел права, у континентальній системі правова доктрина є «вторинним джерелом»²². Не зважаючи на свою «вторинність», правові доктрини справляють величезний вплив на законодавця при підготовці та обговоренні проектів нормативних правових актів. До правової доктрини часто звертаються і вищі судові інстанції при розв'язанні колізійних питань. У правозастосовній практиці правова доктрина є засобом подолання протиріч, усунення прогалин і колізій, тлумачення правових норм.

Доктрина у її реальному втіленні є сукупністю цілей, завдань і принципів для вирішення конкретних тактичних завдань. У цьому сенсі вона співпадає з поняттям концепції. Отже, доктрини можуть бути одним із джерел опосередкованого регулюючого впливу на суспільні відносини, і саме в цьому сенсі доктрини затверджуються відповідними компетентними органами державної влади і є основою для формування політики держави в тій чи іншій сфері діяльності. Як програмні документи для розвитку правової системи або її окре-

²¹ Поляков А. В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход / А. В. Поляков. – СПб., 2003. – С. 644.

²² Марченко М. Н. Курс сравнительного правоведения / М. Н. Марченко. – М., 2002. – С. 580.

мих елементів правової доктрини у практиці державної політики і правотворчої діяльності можуть бути представлені у вигляді концепції, власне доктрини, програми чи іншого стратегічного документа²³.

Як уже зазначалося, Концепція може найбільш ефективно функціонувати у формі доктринального документа. На нашу думку, Концепція державної правової політики має легітимізуватися указами Президента України²⁴.

Концепція правової політики як доктринальний документ є теоретико-прикладною, особливо значущою юридичною розробкою високого наукового рівня. Вона має відігравати вкрай важливу роль, орієнтуючи учасників процесу формування та реалізації правової політики при підготовці та прийнятті правотворчих і правозастосовчих рішень, подоланні протиріч правових норм; Концепція також є основою для офіційного та наукового тлумачення права²⁵. Орієнтувальна роль Концепції правової політики пов'язана із соціальною адекватністю інтересам різних структур громадянського суспільства та держави, громадян і організацій. Для успішного функціонування і дотримання стратегічного характеру Концепція правової політики як доктринальний документ має спиратися на громадську думку.

Таким чином, можна констатувати, що Концепція правової політики як доктринальний документ має виконувати три основні функції, тісно пов'язані між собою²⁶. По-перше, з цього документа мають черпатися знання про існуючий рівень правового розвитку та напрямів подальшого удосконалення правового механізму. До цього документа слід звертатися при вирішенні конкретних управлінських завдань, застосуванні норм права, усуненні колізій і тлумаченні правових актів. По-друге, у Концепції мають втілюватися рішення Глави держави про затвердження вектора стратегічного розвитку правової системи суспільства. Легітимація Концепції

²³ Саркісов Р. С. Российская правовая политика как концепция и реальность : дисс. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01 / Р. С. Саркісов. – Пятигорск, 2008. – С. 114–115.

²⁴ В юридичній літературі висловлювалися різні позиції з цього питання, зокрема пропонувалося затверджувати Концепцію Верховною Радою. Див. : Гусаров С. Конституція і проблеми правової політики / С. Гусаров // Віче. – 2011. – № 21.

²⁵ Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А. В. Малько. – Саратов, 2010. – С. 7.

²⁶ Саркісов Р. С. Российская правовая политика как концепция и реальность : дисс. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01 / Р. С. Саркісов. – Пятигорск, 2008. – С. 5.

правової політики рішенням Глави держави – це невід’ємний складник управління соціально-політичними та правовими процесами, без якої не можуть виникнути оптимальні правові умови для задоволення і захисту інтересів особи, суспільства та держави. По-третє, як доктринальний документ Концепція правової політики має визначати основи змісту та форму всіх інших різнорівневих, галузевих, спеціальних концептуальних, доктринальних і програмних документів із питань розвитку правової системи та її окремих елементів.

Є всі підстави вважати Концепцію правової політики компромісом між громадянським суспільством та державою у нормативно-доктринальній формі.

4. Шляхи підвищення ефективності правової політики

Проблема ефективності належить до основних питань загальної теорії правової політики та її практичного втілення. Цілком справедливо проголошують, що «розроблення ефективної правової політики, обґрунтування концепції правового розвитку на найближчий час і на перспективу» є одним із невідкладних завдань сучасної юридичної науки²⁷.

Під час дослідження ефективності права науковці оперують такими параметрами, як «умови ефективності», «критерії ефективності», «чинники, що суттєво впливають на розкриття нормою права своєї внутрішньої якості – ефективності» тощо. Це спонукає звертатися до визначення поняття «ефективність» узагалі.

Загальнонаукова теорія ефективності розглядає це явище як таке, що відображає співвідношення між метою його заснування та результатом функціонування. Однак такий підхід не є беззаперечним. З одного боку, ефективність визначається як правильність, обґрунтованість, доцільність і результативність, ступінь реалізованості необхідної правової можливості²⁸, з другого – під ефективністю розуміють спроможність впливати на суспільні відносини у певному корисному для суспільства напрямі²⁹.

²⁷ Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – № 11. – С. 75.

²⁸ Эффективность правовых норм. – М., 1980. – С. 318.

²⁹ Лэйст О. Э. Сущность права / О. Э. Лэйст. – М., 2002. – С. 31–35; Залепукин А. А. Законодательство в современной правовой жизни российского общества / А. А. Залепукин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 7. – С. 10.

Також ефективність може слугувати лише певним кількісним показником, що відображає ступінь відповідності реальних відносин, які склалися в певній сфері, якійсь типовій формі, ідеальному уявленню³⁰. Однак, не зважаючи на різноманітність наведених визначень, у більшості авторів існує певна єдність думки. Варто погодитися з такою думкою: «Найбільш точно зміст категорії «ефективність», що використовується правознавством, може бути визначено як властивість державно-правового явища, що забезпечує при певних умовах досягнення цим явищем соціально корисних цілей»³¹.

Правова політика здійснюється в таких формах: правотворчій, правозастосовній, правоінтерпретаційній, правореалізаційній, інформаційно-виховній, організаційно-технічній.

Розробники проекту Концепції правової політики Російської Федерації докладно розглянули чинники, які впливають на ефективність правової політики. На нашу думку, більшість із них притаманні і для правового життя України.

Перше місце належить політичному чиннику, який виявляється у впливі політичних інтересів і подій на процес прийняття правотворчих і правореалізаційних рішень. Визначальну роль тут відіграє «політичне середовище», яке забезпечує консолідацію усіх політичних сил із питань розуміння основ правової політики держави. Реальний правовий прогрес суспільства не можливий без єдиної політичної волі суспільства і ефективного державного апарату³².

Також суттєвий вплив на ефективність правової політики справляють процеси самоорганізації та самоуправління. Вони здійснюються через діяльність органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, рухів, засобів масової інформації, інших соціальних структур, громадян.

Економічний чинник зумовлює залежність ступеня ефективності правової політики від рівня економічного розвитку суспільства, стабільності економічного ладу, розвитку виробництва і споживання благ, матеріального благополуччя населення. Дієвість цього чинника повною мірою була відчутна у 90-ті роки ХХ ст., а також значною мірою – останніми роками, під час перебування країни під негативним впливом світової фінансово-економічної кризи. У зв'язку з цим

³⁰ *Эффективность* действия правовых норм. – Л., 1977. – С. 31–35.

³¹ *Москвич Л. М.* До питання про визначення поняття «ефективність» / Л. М. Москвич // *Правова політика і правова реальність* : Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. Спецвипуск. – 2010. – № 7. – С. 152.

³² *Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года* / под ред. А. В. Малько. – Саратов, 2010. – С. 39–40.

чимало із задекларованих заходів правової політики, передусім в економічній і соціальній сферах, доводиться згортати, коригувати або відтермінувати.

На думку російських дослідників, на ефективність правової політики впливає культурно-моральний клімат суспільства, притаманні пересічним громадянам і посадовим особам моральні якості, принципи, настанови, особливості їх менталітету, психології, культурних традицій. Також у сучасних умовах особливої ваги набуває інформаційний чинник: ефективна правова політика потребує відповідного рівня розповсюдження правової інформації через засоби масової інформації, правову науку, юридичну освіту.

Зрештою, вони зазначають, що результативність правової політики багато в чому залежить від якості вирішення різноманітних організаційних і технічних питань, що виникають у процесі правотворчої та правореалізаційної діяльності.

З-поміж заходів у сфері правотворчої діяльності, спрямованих на подолання негативних характеристик та підвищення ефективності правової політики, російські науковці акцентують увагу на проведенні інвентаризації чинних правових актів із подальшим реформуванням усієї системи юридичних засобів. Це сприятиме підвищенню ступеня доцільності правових засобів, встановленню їх оптимальної численності.

Правова політика для здійснення своїх цілей і завдань повинна мати надійну інструментальну базу. Основними засобами правової політики є правові акти. З-поміж них особливу роль відіграють нормативні правові акти – саме вони створюють загальнообов'язкову основу і узагальнено впливають на велике коло суб'єктів і ситуацій³³.

Ось чому принципового значення набуває ухвалення вже згаданого вище Закону України «Про нормативно-правові акти». Встановлення науково обґрунтованих критеріїв Закону стало б необхідною передумовою і першою умовою того, щоб нормативні правові акти, беручи участь у виконанні функцій Закону, з одного боку, сприяли б підвищенню його ефективності як акта вищої юридичної сили, а з другого – у Законі визначалися б види нормативних правових актів, їх ієрархія, порядок тлумачення та роз'яснення³⁴.

³³ Шопина О. В. Система правовых актов в современной России: проблемы теории: дисс. ... канд. юрид. наук / О. В. Шопина. – Саратов, 2002. – С. 75.

³⁴ Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики / Н. В. Исаков. – Ростов-на-Дону, 2004. – С. 223.

У сфері правотворчої діяльності доцільними є такі заходи³⁵, актуальні і для України:

- здійснення загальної та видової систематизації чинних нормативних правових актів для підготовки та видання у перспективі зводу (зібрання) законодавства України;
- удосконалення механізмів взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у процесі підготовки законопроектів;
- припинення практики ухвалення нормативних актів, успішна реалізація яких не забезпечена відповідними фінансовими умовами, перегляд чинних нормативних актів щодо такої забезпеченості;
- формування ефективних механізмів відшкодування державою шкоди і витрат, спричинених незаконними діями (бездіяльністю) судових та правоохоронних органів, неправосудними рішеннями, тягатиною тощо;
- створення дієвих механізмів відстоювання Україною своїх національних інтересів на міжнародному рівні та впливу на удосконалення основоположних міжнародно-правових принципів та норм;
- установа на законодавчому рівні чітких процедурних правил імплементації міжнародних норм у вітчизняне законодавство, а також виявлення та усунення протиріч між нормами національного та міжнародного права.

У сфері правореалізаційної практики можуть бути корисними такі заходи: переорієнтація правозастосовника на необхідність дотримання та охорони прав і свобод особи як безумовну цінність з метою включення формалізму юридичної практики і зловживання правовими засобами; посилення механізмів відомчого контролю за дотриманням законодавства; розроблення правових механізмів, які попереджають дезінтеграцію правозастосовної практики тощо.

В інформаційно-виховній і культурно-моральній сферах підвищенню ефективності правової політики держави сприятиме організація постійного моніторингу динаміки соціального життя, спрямованого на виявлення найбільш актуальних проблем, які потребують відповідних правотворчих рішень.

Сучасні дослідники правової політики цілком справедливо звертають увагу на те, що при її реалізації недостатньо використовуються неюридичні засоби, на відміну від юридичних (заборон, санкцій, заохочень, пільг, стимулів тощо). Між тим потенціал цих неюридичних засобів є дуже високим, коли вони використовуються як непря-

³⁵ *Проект* Концепції правової політики в Російській Федерації до 2020 року. – С. 45–46.

мий регулятор тієї сфери правового життя, яка виходить за межі нормативно-правового регулювання, а саме: правосвідомості, правової культури, правової освіти та просвіти тощо³⁶. З-поміж неюридичних засобів реалізації правової політики виділяють ідеологічні, організаційні, матеріальні. На жаль, цей арсенал використовується недостатньо. З одного боку, в стані майже повного занепаду перебуває правова пропаганда: захопившись скиненням радянських міфів та ідолів, ми забули про необхідність пропаганди цінностей права, його постулатів і вимог. З другого боку, недостатньо розвинений і такий засіб правового впливу, як правова реклама.

Україні необхідно піднести роль юридичної науки в розробленні і концептуальних засад правової політики, і способів її ефективної реалізації. Важливо актуалізувати використання такого організаційного засобу, як соціологічні дослідження, оскільки вони дають змогу державній владі вибудовувати стратегію соціальних перетворень адекватним нагальним потребам і довгостроковим перспективам суспільного розвитку. Такі дослідження дають можливість, зокрема, оцінити громадську думку на стадії підготовки та обговорення законопроектів, прогнозувати громадську реакцію на ті чи інші заходи правової політики.

Висновки

У правовому розвитку України на сьогодні визріла нагальна потреба у формуванні та здійсненні ефективної правової політики. Для цього склалися усі необхідні передумови і об'єктивного, і суб'єктивного характеру, і внутрішні, і зовнішні.

У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» чітко визначено, що правова політика «має бути організуючим началом усього правового життя та правового розвитку суспільства, бути однією з форм здійснення державної політики, засобом легітимації офіційного політичного курсу країни. <...> Найближчим часом необхідно розробити та прийняти Концепцію правової політики в Україні».

Отже, настав час перенести ці питання із суто теоретичної у практичну площину.

Разом з тим Концепція правової політики має системно співвідноситися з конституційною реформою, яка нині відбувається в Україні. Концепція має спрямовуватися на послідовну реалізацію

³⁶ Пузиков Р. Неюридические средства реализации правовой политики: проблемы формирования / Р. Пузиков // International Scientific Analytical Project, 2012.

конституційних норм, на забезпечення правовими способами захисту прав і свобод громадян та сталого розвитку суспільства.

Першим організаційним кроком на шляху підготовки проекту Концепції правової політики має бути створення розпорядженням Президента України відповідної робочої групи. З огляду на те, що найбільш прийнятним є функціонування Концепції у формі доктринального документа, який легітимізується указами Глави держави, до складу робочої групи повинні бути долучені провідні правознавці. Після підготовки проекту його необхідно винести на широке обговорення.

Під час розроблення Концепції слід спиратися не тільки на вітчизняний досвід, а також використати напрацювання фахівців інших країн, передусім здобутки правознавців Російської Федерації, які підготували низку документів концептуального характеру (проекти Концепції правової політики в Російській Федерації до 2020 року, Концепції правотворчої політики, Концепції правоохоронної політики та ін.). Методологічним підґрунтям використання цих напрацювань у нашій країні є генетична єдність української та російської правової наук, схожість умов політичного та соціально-економічного розвитку України та Росії.

**Правова політика України:
концептуальні засади
та механізми формування**

*Матеріали науково-практичної конференції
(5 грудня 2012 р., м. Київ)*

ПЕТРИШИН Олександр Віталійович,
*перший віце-президент
Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри теорії держави і права
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії правових наук України*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Формування державної правової політики України було започатковано ухваленням парламентом Декларації про державний суверенітет України та проголошенням Акта незалежності, який було підтверджено результатами всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. Наступним важливим етапом на цьому шляху стало розроблення та прийняття у 1996 р. Конституції України, яка закріпила концептуальні положення нової правової політики, що відображають ідеологію демократичної, соціальної, правової державності. Разом з тим процес вироблення правової політики значною мірою відбувається під впливом міжнародних договорів, які Україна уклала з Європейським Співтовариством. Передусім ідеться про Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, на основі якої Президентом України було затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу. Ця стратегія визначила основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади зі створення передумов, необхідних для набуття Україною членства в ЄС. З-поміж основних напрямів інтеграційного процесу на перше місце поставлено адаптацію законодавства України до законодавства ЄС та забезпечення прав людини. Констатувалося, що адаптація законодавства передбачає реформування правової системи України та поступове приведення її у відповідність до європейських стандартів, що потребує участі держави в конвенціях Ради Європи.

Таким чином, особливості здійснення політики та їх відображення в законодавстві виявляють себе при розгляді саме цих політико-правових документів, які започаткували процес якісного перетворення суспільного та державного життя, і за допомогою яких він одержав розвиток і нормативне забезпечення.

Разом з тим слід зазначити, що на сучасному етапі правова політика держави переживає новий етап свого розвитку, який характеризується інституціоналізацією у сфері прийняття політичних рі-

шень, науковій спільноті і правовій реальності. Це відповідно потребує визначення таких елементів правової політики, як вихідні концептуальні положення концепції, її поняття і ознаки, найбільш оптимальні форми її реалізації, проблеми, які заважають концептуалізації правової політики, питання, що пов'язані з об'єктивізацією Концепції правової політики як доктринального документа тощо.

Курс політичного керівництва держави на прискорення соціально-економічного розвитку обумовлює планомірне удосконалення механізмів підвищення якості життя українського суспільства і потребує адекватного правового забезпечення. Уточнення змісту правової політики та її ефективна реалізація у зв'язку з цим набуває особливої актуальності і значення, оскільки вона є конструктивним та ефективним засобом подолання негативних моментів розвитку української державності.

Звернення керівництва й наукової спільноти до проблеми формування правової політики обумовлене передусім тим, що права політика як концепція і реальність у її ідеологічному, науковому та практичному вимірах сьогодні характеризується певною незбалансованістю, структурною недосконалістю, це своєю чергою пояснюється тим, що процес визначення стратегії правового розвитку суспільства, усвідомлення можливостей інтеграції потенціалу громадянського суспільства і держави на засадах визнання непорушності прав людини, верховенства права не набув свого логічного завершення.

Концепція правової політики – це система теоретичних положень, що фіксують досягнутий рівень правового розвитку й визначають цілі, принципи, перспективи і напрями удосконалення основоположних механізмів правового регулювання і правозастосовної практики, що найбільш ефективно функціонує у формі доктринального документа. У зв'язку з цим слід зазначити, що відсутність формалізованої Концепції правової політики породжує значні труднощі стосовно визначення пріоритетних напрямів правової політики держави.

Правова політика України базується на низці пріоритетів, під якими розуміють першочергові завдання, проблеми, питання, які потребують нагального вирішення державною владою сьогодні та у найближчій перспективі. Їх першочерговий характер визначається відповідно до пануючих у громадянському суспільстві уявлень про ієрархію соціальних цінностей, що підлягають першочерговому забезпеченню та захисту правом. Визначення першочергових завдань правової політики створює сприятливі умови для успішного вирішення державою тактичних (проміжних) завдань, спрямованих на досягнення стратегічних цілей у правовій сфері.

При визначенні основних напрямів формування і розвитку правової політики на даному етапі розбудови української державності та її правової системи необхідно зважати на низку таких завдань, реалізація яких набула актуального значення для України.

1. Для правової політики України дуже актуальним є вирішення проблеми досягнення такого стану розвитку вітчизняної правової системи, при якому право буде особливим механізмом, покликаним реалізувати й підтримувати сталий і безперервний характер функціонування суспільства і держави в заданих параметрах. Тобто має ітися про здійснення правом функції відтворення створюваного державного ладу, політичної та економічної систем. Оскільки право, його структура – це певною мірою юридичне відображення структури відносин, які складаються у суспільстві, то реалізація означеної функції передбачає розвиток і узгодження функціонування усіх галузей права, оскільки кожна з них відповідає за «відтворення» свого сектору соціальної системи. Правова політика як стратегія й тактика правового розвитку суспільства має урахувувати якісні зміни в усіх сферах суспільного життя, обумовлені інтенсивним розвитком і використанням юридичних засобів і механізмів регулювання суспільних відносин.

2. Важливим напрямом формування державної правової політики є забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини та громадянина. У процесі його реалізації необхідно зважати на таке: основні права і свободи людини та громадянина, що закріплюються у національному законодавстві, не мають бути вужчими за обсягом від загально визнаних міжнародно-правових стандартів.

3. З огляду на наміри України інтегруватися до політичних, економічних і соціальних структур Європейського Союзу, а також відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством першочергового значення при формуванні та здійсненні правової політики держави набуває реалізація завдання щодо адаптації законодавства України до вимог законодавства ЄС. Координацію діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС загалом достатньо ефективно реалізує Міністерство юстиції України.

4. Перегляд змісту чинної системи права з метою його демократизації, гуманізації, надання соціального характеру, підвищення ефективності щодо регулювання суспільних відносин і процесів тощо. Розроблення різних аспектів правової політики передбачає насамперед урахування принципу історизму у формуванні правової бази

нашої державності, тобто забезпечення безперервності, поступовості процесів, що відбуваються в суспільстві, яке накопичує певні традиції, має безпосередню причетність до організації правових форм діяльності всіх гілок влади. Тому Концепція правової політики має ґрунтуватися на поетапному підході до розвитку правових форм організації державності.

5. Політика у сфері правозастосовної діяльності й нагляду за виконанням законів та інших нормативних правових актів. Зусилля законодавця щодо формування і реалізації правової політики потребує підтримки від органів виконавчої влади, нормативно-правові акти яких становлять значну частку у системі законодавства України, а отже, здатні суттєво впливати на процес формування правової політики. Крім того, саме на них покладається обов'язок щодо відпрацювання способів реалізації законів, здійсненню поточного управління. Незадовільне виконання законів значною мірою здатне знецінити законодавчу діяльність, гальмувати втілення в життя правової політики.

6. Сприяння підвищенню рівня правосвідомості і правової культури особистості, посадових осіб державних органів і суспільства загалом, подолання правового нігілізму й інших проявів деформації правової свідомості.

ЯКОВІЮК Іван Васильович,
*заступник директора з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Набуття Україною незалежності надало актуальності завданню щодо визначення концептуальних напрямів розвитку її державності і права. Дискусія довкола цього питання завершилася ухваленням Конституції України 1996 р., в основу якої покладено позбавлену двозначності Концепцію демократичної, соціальної, правової держави. Обрання даної моделі державності і формування відповідної їй Концепції правової політики засвідчило факт повернення України до загальноєвропейського напрямку розвитку в політико-правовій, а зрештою, і в інших сферах суспільного життя.

Досить швидко опанування вітчизняною конституційною теорією і практикою прогресивних надбань у сфері конституційного будівництва зумовлено низкою чинників.

По-перше, певна невизначеність і слабкість української державності та правової системи на момент набуття незалежності значною мірою обумовили залежність держави і права розвитку від впливу концепцій державно-правового та ін., передусім західноєвропейських, держав (зазначимо, що аналогічна ситуація склалася в усіх постсоціалістичних державах Центральної та Східної Європи). Як наслідок, спостерігається процес певного запозичення Україною європейської, зокрема континентальної, концепцій розвитку держави і права. Хоча це і свідчить про певну слабкість національної правової системи, однак не має оцінюватися однозначно негативно. У зв'язку з цим було б помилкою порушувати питання про відмову від використання за необхідності перевірених практикою політико-правових інститутів європейських країн. Замість цього слід обговорювати необхідність адаптації вітчизняної правової політики до ліпших зарубіжних концептуальних правових підходів і досвіду їх реалізації, беручи до уваги при цьому вітчизняні правові традиції, рівень правової та політичної культури.

По-друге, слід визнати потенційну здатність української правової культури до сприйняття прогресивних правових цінностей і порів-

няно швидкого їх запровадження в життя, що простежується протягом багатьох сторіч. Близькість вітчизняного права саме до правової культури країн західної Європи пояснюється передусім спільністю політичної та правової думки європейських народів. Правосвідомість вітчизняних правознавців значною мірою формувалася під впливом римських правових традицій і образу мислення, а юридична наука традиційно використовує словник, категорії, класифікації, концепції, інститути римського права та права країн континентальної Європи. Слід зазначити, що кожна спроба України вибороти незалежність, створити власну державу супроводжувалася теоретичним обґрунтуванням певної моделі державності, яка завжди була запереченням ідеології державотворення тієї країни, до складу якої вона входила, і навпаки, відповідала прогресивним тенденціям загальноєвропейського розвитку.

Прикладне використання Україною європейського досвіду у сфері державного будівництва та формування правової політики дуже важливе й позитивне. Така оцінка ґрунтується на висновку, відповідно до якого різні демократичні державно-правові системи завжди проходять однакові етапи розвитку, мають універсальні принципи, структури, процедури й мету. З огляду на цей факт можна прогнозувати і моделювати розвиток українського суспільства, держави і права.

Водночас, хоча і прийнято констатувати, що на інституціональному рівні українське право споріднене з правом романо-германської правової сім'ї (при цьому не слід забувати, що ця спорідненість має неприродний характер, оскільки традиції континентального права нами були сприйняті від інших країн), однак, не можна не відмітити, що продовжують існувати і значні відмінності між розвиненими європейськими країнами та Україною, яка зіткнулася зі складними проблемами імплементації не властивих традиційному улаштуванню життя юридичних форм та інститутів і ще досі відчуває вплив радянської правової системи. Крім того не можна не помітити, що хоча вітчизняна правова культура дедалі більше втрачає ізоляційні риси, стає більш відкритою, однак ці запозичення, на жаль, часто відрізняються непродуманістю, спорадичністю і несистемністю.

Відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством першочергового значення при формуванні та здійсненні правової політики держави набуває реалізація завдання щодо адаптації законодавства України до вимог законодавства ЄС.

З моменту підписання Угоди про партнерство та співробітництво в Україні ухвалено чимало нормативно-правових актів, що стосуються адаптації законодавства України до права ЄС. Разом з тим слід зазначити, що нормативно-правові акти у сфері адаптації містять численні суперечливі або застарілі положення (наприклад, не враховано зміни, внесені до системи джерел права ЄС за Лісабонським договором 2007 р., до яких має адаптуватися законодавство України); значна їх кількість прийнята з порушенням правил законодавчої техніки (одним і тим самим термінам надається неоднакове значення або різні поняття вживаються як синоніми); не розкривається низка засадничих категорій (зокрема, нормативно невизначеними залишаються основоположні поняття «інтеграція» та «європейська інтеграція»); не здійснено офіційного перекладу установчих договорів ЄС українською мовою; не вироблено єдиного державного стандарту, до якого має бути приведене українське законодавство, задля відповідності нормам права ЄС тощо. Без цього, очевидно, неможливо належно здійснити заходи, спрямовані на ефективну реалізацію правової політики України. За даними багатьох експертів, для входу у правове поле Європи Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни до законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких становить майже 4 тис. Фактично йдеться про створення цілком нового законодавства, причому в багатьох випадках заснованого на міжнародних принципах і стандартах, які раніше у практиці нашої держави не використовувалися. У зв'язку з цим доцільно зупинитися на проблемних аспектах формування правової політики України в контексті європейської інтеграції.

Для успішного проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС важливе значення має упорядкування юридичної термінології. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є необхідною умовою, одним із пріоритетних напрямів правового реформування. Тільки така система здатна забезпечити зближення законодавства, його одноманітне тлумачення, а також правильне застосування правових норм.

Слід звернути увагу на два принципові моменти, які знайшли неоднозначне закріплення в нормативно-правових актах України: що саме підлягає адаптуванню та до яких саме норм права ЄС здійснюється адаптація?

Важливе значення має відповідь на запитання: до яких саме норм права ЄС має здійснюватися адаптація? Так, ч. 1 ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво визначено: «законодавство Співтовариства [Європейського Союзу]»; п. 1 розд. I Стратегії інтеграції

України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «європейська система права», «європейські стандарти», «норми права ЄС»; Програмою інтеграції України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «законодавство та норми ЄС», «норми та стандарти ЄС», «вимоги ЄС», «нормативне поле ЄС», «норми держав ЄС»; ч. 1 і 2 розд. I Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» – «*acquis communautaire*». Саме останній нормативно-правовий акт найбільш точно і правильно розкриває ту частину права ЄС, до якого має адаптуватися законодавство України. Це пояснюється тим, що в межах Союзу не існує законодавства у звичайному формально-юридичному значенні цього терміна. Поняття «законодавство» в ЄС суттєво відрізняється від українського еквівалента. Зокрема, залежно від суб'єктів (інституцій), що ухвалюють акт, юридичної сили акта, процедури прийняття, правові акти Союзу поділяються на дві категорії: законодавчі та незаконодавчі акти. Так, акт є законодавчим, якщо:

- а) за юридичною формою ухвалений як регламент, директива або рішення, що має юридично обов'язкову силу;
- б) прийнятий Європейським парламентом або Радою;
- в) ухвалений із дотриманням законодавчої процедури (звичайної або спеціальної) (ст. 289 Договору про функціонування ЄС).

Таким чином, використання поняття «законодавство ЄС» як знаменник, з яким має узгоджуватися законодавство України, призводить до звуження сфери адаптації законодавства України, оскільки поза увагою залишаються установчі договори ЄС, загальні принципи права ЄС, нормативні акти, що не охоплюються поняттям «законодавство ЄС», прецедентні рішення Суду ЄС.

Більш юридично коректним є вживання терміна «*acquis communautaire*», що є в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Назване поняття не має відповідника в українській мові, що суттєво ускладнює процес адаптації національного законодавства. Отже, основна проблема – правильне розуміння змісту *acquis communautaire*. Ідеться не стільки про академічне тлумачення *acquis*, скільки про розуміння змісту джерел *acquis*, тобто нормативних актів ЄС. Це первинне розуміння закладає підвалини адаптації, адже від його адекватності залежить результат – відповідне реформування національного права у правову систему, яка відповідає європейським стандартам. Слід відзначити головне у визначенні *acquis* – охоплення ним не лише правових норм, а й актів, що не мають юридично обов'язкової сили, утворюючи т.зв. м'яке право (англ. *soft law*).

Багато невизначеностей існує і стосовно встановлення точного змісту актів Євросоюзу, з якими потрібно узгодити українське законодавство. Річ у тім, що ці акти офіційно може тлумачити тільки Суд ЄС. Завдяки такому тлумаченню зміст актів може частково змінюватися. Країна, що адаптує своє законодавство, не може належним чином слідкувати за такими змінами і вчасно їх урахувати у спосіб внесення змін до свого законодавства. Відповідні структури Союзу не зобов'язані інформувати Україну про зміни у своєму праві. Усе це може призводити до невідповідності національних норм нормам права ЄС та зниження ефективності реалізації положень права ЄС у внутрішньому правопорядку України.

Водночас під час приведення законодавства України у відповідність до права ЄС обов'язково потрібно враховувати те, що акти інститутів ЄС діють у відповідному правовому середовищі Союзу. Адаптація призводить до перенесення певної частини актів названого наддержавного об'єднання до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми унікальними закономірностями. Таким чином, вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компонента *acquis communautaire*, включаючи чітке розуміння юридичної термінології, що використовується в ньому, причини прийняття та особливості реалізації. Як наслідок – можливою є ситуація, за якою може відбуватися перекручення змісту національних норм, що підлягають адаптації.

Завдання з адаптації законодавства України суттєво ускладнює наявність не досить чіткої норми ч. 2 ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво про «приблизну адекватність законів», яка має бути досягнута у процесі приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire*. Тобто незрозумілим залишається питання про ступінь ідентичності законодавства держави, яка претендує на членство в ЄС, *acquis* ЄС, що є достатнім для приєднання. Досить поширеним у юридичній доктрині є підхід, за яким обов'язковою умовою вступу вважається лише повна відповідність національного законодавства нормам права ЄС. Але досягти стовідсоткової ідентичності на практиці неможливо, адже адаптація законодавства не є механічним копіюванням, а здійснюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки.

Аналізуючи положення національного законодавства України щодо питань адаптації, можна звернути увагу на тенденцію до визначення адаптації крізь призму виключно законотворчих методів і способів. Так, за Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського

Союзу» адаптація законодавства визначена як «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність із *acquis communautaire*» (розділ II). «Державна політика України щодо адаптації законодавства <...> спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування...» (розділ III). Таким чином, процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire* обмежується лише законодавчою адаптацією. Водночас, аналізуючи досвід адаптації національного законодавства європейських держав, які вже набули статусу повноправних членів, можна дійти висновку про те, що наслідком активного використання різних механізмів законодавчої адаптації є інтенсифікація правотлумачної діяльності національних судів щодо інтерпретації національного законодавства за правовими стандартами ЄС. Таким чином, одним із базових механізмів приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС є тлумачення норм національного законодавства за нормами права ЄС не лише під час правотворчості, а й на стадії правозастосування.

Крім того, адаптуючи законодавство України, необхідно забезпечити не лише його відповідність *acquis communautaire*, а й забезпечити механізм його виконання, оскільки часто навіть найдосконаліший нормативний акт на практиці досить складно реалізувати. Тому доцільно виділяти два аспекти адаптації законодавства: формальний, що передбачає приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*, та практичний, що полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства.

НЕДЮХА Микола Петрович,
*завідувач сектору методології
відділу комплексних проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор філософських наук, професор*

СУТНІСТЬ І ПРИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ІДЕОЛОГІЇ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНОГО СКЛАДНИКА ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Розглядаючи сутнісні аспекти розуміння правової ідеології, необхідно наголосити на суттєвих відмінностях у її визначенні, що є в науковій літературі, адже це може не позначатися на розумінні її функціональних можливостей, ролі та призначенні в суспільстві. Розглядаючи під цим кутом зору правову ідеологію, можна виокремити принаймні три групи визначень зазначеного феномену. Так, деякі автори розглядають правову ідеологію як складник правової свідомості, що виявляється передусім на теоретичному рівні, оскільки є формою систематизованого, теоретичного знання. У зв'язку з цим її головна функція полягає у «впливі на формування і розвиток правової, політичної і моральної свідомості, світогляду та загальної культури індивідів, на зміцнення в суспільстві правових знань, піднесення престижу та авторитету держави, права, законодавства. У практично-правовому аспекті правова ідеологія сприяє формуванню уявлень, пропозицій, принципів, рекомендацій щодо вдосконалення правових відносин, норм та інститутів»³⁷. Таке розуміння функціонального призначення правової ідеології дещо обмежує її теоретико-методологічний потенціал у частині визначення пріоритетів утвердження України як суверенної, демократичної, соціальної країни, правової держави та громадянського суспільства.

Так само складно визнати задовільними визначення правової ідеології, що обумовлюють евристичний потенціал, можливості правової ідеології, її змістовні та функціональні характеристики лише сферою поточного регулювання суспільних відносин, розглядаючи останні у відриві і від колективної пам'яті, і конституюючи визначених цілей соціального розвитку. Ідеться, зокрема, про дефініції, які розглядають правову ідеологію «як систему концентрованих

³⁷ *Головченко В. В.* Ідеологія права / В. В. Головченко // *Юридична енциклопедія* / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – Т. 2. : Д – Й. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1999. – С. 659.

правових поглядів, які ґрунтуються на певних соціальних і наукових пізнаннях»³⁸, відносять до предмету вивчення правової ідеології «уявлення та погляди», «переконавання, теорії, концепції про правову дійсність»³⁹.

Натомість є ще одна група визначень правової ідеології, згідно з якими сутність зазначеного феномену полягає передусім у досягненні загального соціального консенсусу, суспільного компромісу, на засадах усталеного, цілісного бачення ролі права в державі та громадянському суспільстві, а також у визначенні основних цілей, методів і механізмів правового регулювання⁴⁰.

Відповідно до наведеної дефініції правова ідеологія є відносно самостійним політико-правовим феноменом, функціональним призначенням якого є визначення ролі права як засобу унормування життєдіяльності держави, суспільства, громадян країни в їх підпорядкуванні завданням, цілям процесу соціальних змін. Згідно з наведеним визначенням правова ідеологія набуває ознак моністичного характеру, оскільки її сутність обумовлюється нормою права, на відміну, скажімо, від політичної ідеології, яка завжди є плюралістичною, оскільки ґрунтується на певних інтересах – групових, корпоративних чи суспільних. Відповідно за формою відображення соціальної дійсності правова ідеологія уособлює собою консенсус, який досягається на засадах досягнення сутності норми права та її реалізації як формально обов'язкового правила фізичної поведінки, що має загальний характер, встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями її (норми права) реалізації⁴¹.

Моністичний характер правової ідеології суттєво відрізняє її від ідеології політичної як плюралістичного явища, що продукується завданнями політичної боротьби, політичного протистояння, дає змогу визначати її ефективність у термінах «ціни» як поєднання здобутків і втрат, перемог і поразок. Призначення правової ідеології інше – мобілізувати потенціал суспільства на «консенсусних заса-

³⁸ Венгеров А. Б. Теория государства и права : Ч. 2. Теория права. Т. 2. / А. Б. Венгеров. – М. : Юристъ, 1996. – С. 118.

³⁹ Лазарев В. В. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Изд-во «Спарк», 1998. – 339 с.

⁴⁰ Теория права и государства : [учебник] / отв. ред. В. В. Лазарев. – М. : 2001. – С. 265.

⁴¹ Рабинович П. М. Норма права / П. М. Рабинович // Юридична енциклопедія / редкол. : Ю. С. Шемпученко (голова редкол.) [та ін.]. – Т. 4. : Н – П. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2002. – С. 189–190.

дах», зважаючи на різноманітні соціальні інтереси, «облагороджені» нормою права, для реалізації його життєво важливих функцій, так само як держави, країни загалом. У цьому сенсі правова ідеологія є основою уникнення ототожнення різних правових сутностей – держави, суспільства та країни і, головне, дає змогу розглядати Конституцію України «як політичний, правовий та ідеологічний документ водночас»⁴², будувати правову політику відповідно до специфіки функціонування цих феноменів. Із цього приводу відомий російський конституціоналіст С. О. Авакьян справедливо констатує, що конституція не може не бути ідеологічним документом, адже майже кожне її слово, закріплені в конституції інститути є відображенням бажаної соціально-політичної системи країни⁴³. Цю саму думку фактично підтверджують М. І. Матузов і А. В. Малько, зазначаючи, що «без політико-правової ідеології неможливе сучасне цивілізоване суспільство, – стверджує М. І. Матузов. Прикладами високо ідеологічних документів можуть бути Конституція США, Конституція ФРН, французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р., які є ідеологічним фундаментом демократій і правових систем західних країн»⁴⁴.

Однак зазначену якість конституції – ідеологічну – важливо відрізнити від конституційного положення «плюралізму ідеологій», адже політико-правова практика другої половини ХХ ст. довела, як відомо, неможливість існування деідеологізованої держави усупереч офіційним заявам авторів теорії «деідеологізації», зокрема одного з провідних її ідеологів Д. Белла. У цьому сенсі Конституція України справедливо зазначає, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності», «жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова» (ст. 15 Конституції України). Політичний плюралізм є засадничою підвалиною демократичного розвитку, засобом забезпечення конституційного механізму зміни влади відповідно до волевиявлення народу, тоді як правова ідеологія слугує світоглядно-нормативним інструментом процесу забезпечення таких змін відповідно до визначених Основним Законом пріоритетів розвитку (ст. 1 Конституції України).

⁴² *Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование* : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – С. 46–57.

⁴³ *Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность*. – Изд. 2-е / С. А. Авакьян. – М. : 2000. – С. 14–15.

⁴⁴ *Теория государства и права* : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – С. 561.

Правова ідеологія закладає теоретико-методологічні основи визначення змістовних і функціональних характеристик правової політики за кількома напрямками, а саме:

а) концептуального обґрунтування розвитку вітчизняного законодавства;

б) висвітлення тенденцій процесу змін українського суспільства в частині політико-правового забезпечення його функціонування чи принаймні тенденцій розвитку національного законодавства;

в) законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин: державного будівництва (проведення конституційної реформи, вдосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування тощо), економіки, політики, культури, реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також участі України в міжнародному співробітництві.

Обґрунтовуючи значущість правової ідеології в частині здійснення правової політики, не можна не наголосити і на тій обставині, що будь-яка держава не може не здійснювати свою ідеологічну функцію, завдання якої полягають передусім у морально-правовій і ціннісній консолідації суспільства, мобілізації його потенціалу для досягнення певних, насамперед конституційно визначених цілей, зняття соціального напруження в суспільстві, легітимації державної влади. Установки правової ідеології легалізуються і у позитивному праві, і у політичній ідеології, яка, на відміну від права, не завжди спроможна виконувати «благородну місію», може бути загрозою і державі, і суспільству (ідеологія нацистської Німеччини). Однак за будь-яких умов існування держави дає підстави стверджувати, що «політична влада завжди передбачає ідеологічну регуляцію суспільного життя»⁴⁵.

Зважаючи на наведені міркування, які набувають статусу теоретико-методологічних, доцільно запропонувати визначення правової ідеології за п'ятьма визначальними ознаками:

- реалізація національних інтересів;
- спроможність до соціальної мобілізації;
- забезпечення процесу соціальних змін;
- утвердження демократичних засад функціонування українського суспільства;
- справедлива винагорода, в основі якої – європейські стандарти рівня й якості життя.

⁴⁵ Сальников В. П. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ / В. П. Сальников, С. В. Степашин, А. Г. Хабибулина. – СПб., 2001. – С. 115.

У такому прочитанні – родовому – правова ідеологія має бути сукупністю концептуально обґрунтованих ідей, принципів і положень, правових цінностей, стимулів і мотивів, що сприяють зміцненню правомірних засад функціонування держави та суспільства, позиціонування країни в європейському та світовому просторі⁴⁶.

Відповідно правова ідеологія визначає ціннісно-світоглядні орієнтації процесу соціальних змін держави та суспільства, країни загалом, що відображена в конституційно-правовому забезпеченні цього процесу – Основному Законі, чинних законах і підзаконних актах. У цьому сенсі можна погодитися з думкою, що правова ідеологія є водночас ідеологією конституційною, так само конституційного статусу правовій ідеології надає та обставина, що правові цінності, які вона уособлює, носієм яких вона є, суттєво перевершують зміст усіх ухвалених Верховною Радою України законів.

Зазначені ознаки, залежно від їхнього змістовного та функціонального наповнення, поєднання і можливостей реалізації потенціалу та ресурсів розвитку формують (як свідчить історичний досвід) різні типи правової (конституційної) ідеології – ліберально-прогресистські типи (США), ліберальні (Франція, Іспанія, Італія), консервативні (Великобританія), соціал-демократичні (скандинавські країни), модернізаційні (Польща, Угорщина, Прибалтійські країни), автократичні тощо.

Класифікацію правової ідеології як родового політико-правового феномену можна здійснювати за критеріями неklasичного та постнеklasичного типу політико-правової дії, яка характеризує спроможність не лише до класичного способу владарювання, а й до розроблення зовнішньоорієнтованої правової (конституційної) ідеології як спроможності до позиціонування та конструювання соціально-політичного та правового простору України як суб'єкта міжнародного права, впливового гравця міжнародної політики.

Видові дефініції правової (конституційної) ідеології можуть обґрунтовуватися за, скажімо, пріоритетністю реалізації тих чи інших функцій суспільства – цілеорієнтування, адаптації, інтеграції⁴⁷, від-

⁴⁶ Недюха М. П. Світоглядно-теоретичні засади правової ідеології / М. П. Недюха // Віче. – 2009. – № 21 (258). – С. 27–30.

⁴⁷ Інтегративна функція засобами правової політики забезпечується не лише правовими механізмами, а й засобами ідентифікації титульної нації в її різномірних формах буття як єдності сучасного, минулого та майбутнього, що дає змогу побудувати загальний ідеологічний каркас із його трьома складниками: колективна пам'ять як усвідомленням спільної історії, звичаїв і традицій тощо; усталені, загальнонаціональні цінності; розуміння мети, перспективних цілей процесу соціальних змін як засобу позиціонування нації, конструювання соціального простору, увічнення етносу в часі та просторі.

творення структури та зняття напруження відповідно до завдань нормативно-правового забезпечення оптимального функціонування суспільства як «сукупності всіх форм взаємодії та форм об'єднання людей, де виражається їхня всебічна залежність одного від іншого»⁴⁸, держави, а також країни.

Відповідно, за ознакою цілеорієнтування правова (конституційна) ідеологія є сукупністю концептуально обґрунтованих ідей, принципів і положень, правових цінностей, стимулів і мотивів, морально-етичних і правових норм, які, ґрунтуючись на визначених Основним Законом правах і свободах людини, сприяють утвердженню України як демократичної країни, правової держави та громадянського суспільства. Правова ідеологія (як уособлення права) осмислює соціальну реальність під кутом зору її нинішнього, минулого й уявного (ідеального, ціледосяжного) правових станів, способів їх досягнення, відповідно до яких формує правосвідомість суспільства, сприяє утвердженню певного правового порядку, правовідносин, впливає на всі сторони соціального життя – економіку, політику, культуру, мораль, обумовлює характер та особливості функціонування політичного режиму тощо.

Натомість правова (конституційна) ідеологія в її адаптаційному варіанті спроможна набувати змістовних і функціональних характеристик, що пов'язуються з її відповідністю визначеним кордонам, геополітичному та політико-правовому простору, умовам довкілля, екологічним стандартам тощо.

Інтегративний варіант правової (конституційної) ідеології передбачає орієнтацію на безумовний пріоритет усталених звичаїв і традицій, ціннісних засад у процесі її обґрунтування та функціонування, дотримання статусу української мови як державної тощо, що має концентруватися у мові закону, його нормах.

Формування правової (конституційної) ідеології за ознакою функціонування суспільства як відтворення структури та зняття напруження має чітко виражений пріоритет поступового утвердження цивілізаційних стандартів рівня і якості життя, транспарентності та передбачуваності дій влади, утвердження демократичних засад функціонування суспільства передусім у частині безумовного пріоритету прав і свобод людини. Зазначений варіант правової (конституційної) ідеології ідентифікується як проєвропейський.

⁴⁸ Давыдов Ю. Н. Общество / Ю. Н. Давыдов // Социологическая энциклопедия : в 2 т. Т. 2. / Национальный общественно-научный фонд / рук. науч. проекта Г. Ю. Семигин ; гл. ред. В. Н. Иванов. – М. : Мысль, 2003. – С. 84.

Зв'язок правової ідеології з правовою політикою держави забезпечується у спосіб:

- формування правової позиції суб'єктів права як такої, що обумовлюється ступенем усвідомлення ними законних інтересів основних груп суспільства та соціальної цінності права, внутрішньої готовності до дії чи утриманні від такої в політично чи юридично значущій ситуації. Як відомо, правова позиція обумовлюється мірою інтеріоризації суб'єктом права правових ідей, поглядів, цінностей, оцінок і концепцій, що й визначає його відношення до права – позитивне, негативне чи вибіркове;

- формування поваги до права та закону. Інтелектуальний момент поваги до права є засобом реалізації народовладдя⁴⁹, охорони всіх форм власності, поєднання особистих і суспільних інтересів;

- безпосередньої участі у процесі здійснення й обґрунтування правової політики держави. При цьому визначаються й обґрунтовуються цілі та етапні завдання правового регулювання суспільних відносин, обґрунтовується інноваційний потенціал процесу соціальних змін відповідно до вимог принципів права, передусім справедливості, законності та правопорядку. У процесі цієї взаємодії виробляється порядок формування органів влади та їх функціонування, процедури правотворчої діяльності, визначається й обґрунтовується процесуальний порядок здійснення правосуддя, нормативно-правового забезпечення прав і свобод громадян, гарантій їх реалізації тощо;

- визначення перспектив розвитку національної системи права, її гуманізації. Так, скажімо, взаємовплив правової ідеології та правової політики має своїм результатом перетворення (перейменування) виправно-трудового права у кримінально-виправне, появу низки нових галузей права, зокрема екологічного, податкового, а також обґрунтування необхідності визнання як самостійних галузей освітнього, транспортного права тощо;

- обґрунтування пріоритетних напрямів та специфіки правового регулювання окремих галузей державної правової політики, спрямованих на забезпечення життєдіяльності важливих сфер суспільства: економіки, політики, соціальної сфери, зокрема відтворення населення (створення нових сімей, стимулювання народжуваності), унормування процесів міграції власного населення, правового статусу закордонних мігрантів тощо;

⁴⁹ Давыдов Ю. Н. Общество / Ю. Н. Давыдов // Социологическая энциклопедия : в 2 т. Т. 2. / Национальный общественно-научный фонд / рук. науч. проекта Г. Ю. Семигин ; гл. ред. В. Н. Иванов. – М. : Мысль, 2003. – 863 с.

- планування здійснення правотворчих робіт у складі тих органів держави, у яких утворюються спеціалізовані підрозділи, за прикладом, скажімо, Державної Думи РФ, де створені комітет із законодавства та судової реформи Державної Думи Федеральних Зборів РФ, комітет із конституційного законодавства Ради Федерації Федеральних Зборів РФ тощо, де розробляються відповідні плани правотворчих робіт, а також проекти нормативних актів.

Цікавим є також і інший досвід, згідно з яким (відповідно до п. а) ст. 105 Регламенту Державної Думи) внесення законопроекту в Державну Думу передбачає надання пояснювальної записки, яка б викладала предмет законодавчого регулювання, виклад концепції законопроекту з обов'язковим ідеологічним обґрунтуванням необхідності ухвалення закону;

- обґрунтування потреби прийняття, зміни чи відміни тих чи інших нормативно-правових актів. Необхідність цього стає очевидною в процесі аналізу стану законності, правопорядку, ефективності правового регулювання за умов дії нормативно-правового акту, виявлення невідповідності змісту діючих нормативно-правових актів потребам процесу соціальних змін, національним інтересам, інтересам різних соціальних груп тощо;

- забезпечення позитивного впливу на свідомість та поведінку суб'єктів права⁵⁰.

Відповідно місце правової ідеології у процесі здійснення державної правової політики обумовлюється такими чинниками, як:

- розуміння її сутності та призначення як об'єктивно-суб'єктивного феномену, який дає змогу, з одного боку, забезпечити зв'язок правової політики із соціальною реальністю, орієнтуючи політику на завдання формування правової держави та громадянського суспільства, демократичної країни та самодостатньої особистості, а з другого – компенсувати її недоліки, слабкості, а то й відверті упущення;

- формування безпечного соціального та політико-правового простору, зважаючи на утвердження та реалізацію прав і свобод людини як відправних, основоположних щодо пошуку адекватних відповідей на виклики, ризики та небезпеки глобалізованого світу;

- розгляд правової ідеології як складника національної правової системи, що сприяє гуманізації останньої, особливо кримінального права;

⁵⁰ Мірошніченко Ю. Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні : монографія / Ю. Р. Мірошніченко ; за ред. О. Л. Копиленка. – К. : «Фенікс», 2012. – С. 18–22.

- утвердження консенсусних засад розвитку демократії в Україні;
- завдання обґрунтування державної влади як природного, справедливого права, нормативно-правової реалізації ідеологічної функції держави;
- забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення правового виховання та забезпечення правової поведінки.

Таким чином, значення правової ідеології у державній правовій політиці України обумовлюється її змістовно-функціональними характеристиками, що набувають теоретико-методологічних ознак як відправних і визначальних водночас, її спроможністю і нормативно-правового регулювання повсякденних інтересів основних груп населення, і правовим впливом на процеси соціального розвитку України, її позиціонування в європейському та світовому просторах. З цього погляду можна стверджувати про її змістовну, функціональну та стимулюючу роль у частині реалізації цілей державної правової політики, яку концептуально можна розглядати як засіб легітимізації внутрішньої та зовнішньої політики держави, особливу форму досягнення офіційно проголошених політичних цілей⁵¹, як її теоретико-методологічну підвалину, своєрідний засіб забезпечення зв'язку політики та соціальної практики.

Безсумнівною перевагою правової ідеології є її спроможність до менш жорсткої і більш універсальної регуляції соціальних відносин порівняно з правом.

Правову ідеологію можна розглядати як паралельну позитивному праву нормативно-ціннісну систему, яка за своїм обсягом перевершує зміст усіх ухвалених законів, є значно складнішою за своєю організацією, механізмами функціонування та впливу на великі групи людей, є тісно пов'язаною і з позитивним правом, і з іншими елементами вітчизняної правової системи.

Правова ідеологія і правова політика є взаємопов'язаними сферами діяльності, що обумовлюється їх універсальністю та взаємодоповнюваністю. Зважаючи на ту обставину, що ідеологія ціннісно наповнює державну правову політику, зорієнтовує її, надає бачення механізмів досягнення цілей тощо, будь-який дефіцит правової політики, можливі її слабкості компенсуються значною мірою правовою ідеологією. Це означає, що держава, яка діє на визначених, ustalених засадах правової ідеології, дедалі більше набуває правових

⁵¹ Недюха М. Правова політика України: новітні виміри / М. Недюха // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4 (16). – С. 38–45.

ознак, тим самим свідомо обмежуючи себе щодо завдань ідеологічної регуляції громадянського суспільства, поступово передаючи цю функцію його інститутам.

Разом з тим аналіз змістовних і функціональних характеристик правової ідеології, визначення її призначення, місця та ролі в системі державної правової політики не дають достатніх підстав для ствердної відповіді на питання про доцільність запровадження в Україні державної ідеології, зважаючи на її спроможність, у випадку конституційного закріплення, підпорядкувати своєму впливові політику особливо у кризових, конфліктних ситуаціях, дестабілізованих соціальних станах. Це, з одного боку.

З другого – правову ідеологію, зважаючи на її монізм, обумовлений нормою права, можна розглядати як правовий різновид державної ідеології і відповідно до особливостей її зв'язку з державною правовою політикою правова ідеологія може набувати ознак теоретико-методологічної підвалини, відправного потенціалу, ресурсу та засобу розгортання можливостей правової політики.

БАУЛІН Юрій Васильович,
*заступник Голови Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії
правових наук України*

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Тема конференції присвячена концептуальним засадам і механізмам формування державної правової політики в Україні. Зупинюся передусім на власному розумінні державної правової політики та на концептуальних засадах її формування і реалізації.

Погоджуюся з висловлюванням професора Видріна в тому, що політика – це управління суспільними відносинами, тобто не ідентифікованими, масовидними відносинами між людьми. Звичайно, таке управління здійснюється у спосіб застосування політичних, організаційних, фінансових та інших заходів. З-поміж таких заходів важливими є правові заходи, тобто врегулювання правовими нормами суспільних відносин, які мають юридичну природу. При державній правовій політиці єдиним центром прийняття та реалізації правових норм є саме держава в особі Верховної Ради як законодавчого органу, центрами реалізації – Президент України, Кабінет Міністрів, інші органи державної влади.

Що таке правове регулювання суспільних відносин? Це їх унормування, упорядкування правовими засобами (нормами, типом, режимом регулювання тощо). Таке регулювання здійснюється на двох взаємопов'язаних рівнях: ухвалення нормативно-правових актів у певній сфері суспільних відносин і втілення нормативних приписів у поведінку належних суб'єктів відповідних правовідносин через самореалізацію правових норм або через механізм їх правозастосування.

Очевидно, що формування та реалізація державної правової політики має підпорядковуватися певним системним уявленням про таку політику. Однією з матеріальних форм утілення таких уявлень є Концепція формування та реалізації державної правової політики.

Традиційно слово «концепція» має кілька значень. В одному значенні – це попередній документ, тобто рамковий проект основного документа. За такого розуміння на першому етапі схвалюється Концепція, яка на наступному етапі розгортається до більш великого та

грунтового тексту – основного документа. Може бути й інший варіант, коли Концепція – це не рамковий проект майбутнього документа, а вже досить конкретний план дій: перелік цілей, пріоритетів, завдань, включаючи реальне покрокове бачення, як їх досягати з часовими та фінансовими параметрами. Така Концепція ближче до певної Програми дій. Отже, перед початком розроблення Концепції державної правової політики в Україні важливо визначитися, який шлях обрати – перший чи другий.

Якщо буде обраний шлях затвердження Концепції у другому значенні, то, на мій погляд, вона повинна була б мати дві великі частини: загальну та спеціальну. У загальній частині Концепції мали б бути закладені фундаментальні, провідні ідеї щодо правового регулювання системи суспільних відносин в Україні. Така Концепція могла б передбачати правову політику, наприклад, на 10 років. Водночас спеціальна частина такої Концепції передбачала б основні ідеї щодо галузевого правового регулювання певних сфер суспільних відносин (наприклад, Концепція реформування правоохоронних органів, Концепція кримінально-правової політики в державі тощо).

До галузевих (міжгалузевих) концепцій має складатися відповідна Програма із зазначенням конкретних заходів і строків їх виконання. У практичному площині така Програма переводиться за допомогою щорічних робочих графіків.

Відомо, що Україна – не перша з держав СНД, у якій порушено питання про створення Концепції правової політики. Така Концепція уже схвалена указом президента в Казахстані та у проекті існує у Російській Федерації. Щодо цього завдання авторів вітчизняної концепції дещо полегшується, принаймні є що взяти за орієнтир. При цьому одразу потрібно подумати, ким схвалюватиметься Концепція, яким буде її місце у правовій системі України у випадку, якщо вона матиме ознаки індивідуального правового акта, наприклад, міститиме доручення державним органам щодо розроблення тих чи інших документів у певні терміни.

У російському проекті автори під правовою політикою розуміють цілеспрямовану планомірну діяльність держави у сфері правового регулювання соціальних відносин, зміст якої полягає у напрацюванні та практичній реалізації правових ідей і цілей стратегічного характеру. Це визначення, звичайно, можна вдосконалювати, але загалом воно принаймні внутрішнього супротиву не викликає.

Хочу зазначити, що і в казахській концепції, і в проекті російської є деякі досить цікаві ідеї, що, на мій погляд, заслуговують на увагу.

Скажімо, у російській – це необхідність закону про аутсорсинг публічних послуг, тобто щодо делегування приватним суб'єктам прав надавати певні публічні послуги. Ми знаємо, що періодично у нас виникають скандали через те, що певні публічні функції підпільно надають приватні структури. А може, дійсно, якщо практика свідчить, що надання певних послуг саме державними структурами не обов'язково, то треба передавати їх у приватні руки, але контролювати ціни та стандарти якості надання цих послуг? Також у російському проекті концепції пропонується цікава ідея обов'язкової юридичної експертизи провідними правовими науковими установами всіх законопроектів із деяких питань.

Своєю чергою позитив казахської концепції – істотна увага до сучасних інформаційних технологій, тобто до ідеології електронного врядування. Мабуть, у нашій концепції ми також маємо дуже ретельно описати, які саме електронні юридичні технології доцільно впровадити у процес комунікації наших державних органів із юридичними та фізичними особами, за який період часу це зробити та скільки на це треба грошей. Також хочу зазначити, що у казахській концепції велику увагу приділено проблематиці комерційного права – там ідеться, наприклад, про доцільність змін у системі видів юридичних осіб, а також про відносно новітні навіть для заходу правові інструменти, такі як організація оподаткування груп компаній на консолідованих засадах, критерії афілійованості юридичних осіб, правове регулювання колективного інвестування тощо. Мабуть, над цими питаннями теж треба буде замислитися авторам нашої концепції.

Разом з тим і казахська концепція, і проект російської мають, на мою думку, вагомий недолік, якого нам потрібно уникнути: в них маса канцеляриту – абстрактних тез про те, що треба щось посилити, удосконалити, поліпшити, оптимізувати тощо. Але при цьому немає жодних конкретних кількісних критеріїв, за якими можна було б оцінити успішність чи навпаки неуспішність реалізації окремих положень концепцій.

Як суддя Конституційного Суду України, не можу не сказати про можливість певного впливу суду на державну правову політику. Звичайно, є дискусійні моменти в наших повноваженнях: загально-визнано, що КСУ – негативний законодавець, але певною мірою він може бути і «позитивним законодавцем», тобто впливати на регуляторні приписи, особливо при тлумаченні положень Конституції і законів України.

Щодо питання необхідності впровадження в Україні конституційної скарги, на мій погляд, уже більш-менш досягнуто консенсусу.

Але якщо з'явиться така скарга, то чи доцільно залишати за КСУ повноваження тлумачити звичайні, «ординарні» закони поза межами перевірки їх конституційності? Якщо ні, то хто тоді буде остаточно їх тлумачити? Вважаю, що це може бути передано до повноважень Верховного Суду України.

Не можу не сказати про декілька рішень Конституційного Суду України, важливість яких недооцінена та про які, здається, підзабули. Сподіваюся, що їх положення відобразяться у Концепції, а практична реалізація Концепції стане реалізацією і зазначених рішень єдиного органу конституційної юстиції.

Передусім це Рішення від 20 січня 2012 р. за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої ст. 32, частин другої, третьої ст. 34 Конституції України. У ньому Конституційний Суд України убезпечив громадян від незаконного конфіденційного збору приватної інформації про них. Разом з тим Конституційний Суд України чітко наголосив на необхідності забезпечення доступу до публічної інформації та на істотно більшу інформаційну відкритість публічних осіб порівняно з іншими громадянами.

Рішення від 13 березня 2012 р. за конституційним зверненням громадянки З. Г. Галкіної. Справа стосувалася ситуації з інвестуванням житла, коли громадяни сплатили за житло, але не отримували роками ані житла, ані грошей. КСУ зайняв принципову позицію – захистити людину, та сформулював декілька важливих правових позицій щодо правозастосування загалом. Зокрема щодо неприпустимості виникнення будь-яких суперечностей між Цивільним Кодексом України та іншими законами з питань цивільно-правового регулювання, а також щодо непоширення дії нових законів на вже укладені цивільні договори.

Нарешті Рішення від 18 квітня 2012 р. за конституційним зверненням громадянина В. Б. Кузьменка. У ньому Конституційний Суд України наголосив на неприпустимості застосування кримінального закону за аналогією, а також надав усім правозастосовним органам країни наочний приклад такого тлумачення нормативного акта, за якого прогалини в кримінальному законі мають тлумачитися на користь обвинуваченого.

Насамкінець хочу зазначити, що розроблення Концепції правової політики має відбуватися з чіткої позиції стратегічної мети, яка полягає у модернізації нашої країни. Розуміння того, що це – модернізація, на мій погляд, вдало подано в Посланні Президента України 2012 р.: «Модернізація держави та її інститутів, реформа всієї

політичної системи країни підпорядкована визначальній меті – створенню ефективної економіки, спроможної забезпечити соціальні та культурні потреби громадян України. Разом з тим завдання полягає в тому, щоб за жодних обставин не допустити підпорядкування суто матеріальній, господарчій меті засадничі принципи демократії, відображені в гаслі «Свобода – Справедливість – Солідарність».

ЗАЄЦЬ Анатолій Павлович,
*помічник Міністра юстиції України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України*

ЗАКОНОДАВЧА ПРАВОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: НАБЛИЖЕННЯ ДО СУТНОСТІ ПРАВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО ВЕРХОВЕНСТВА

Правова політика як частина загальнодержавної політики і як діяльність держави з реалізації цілей і завдань, що реалізуються за допомогою права, зі створення ефективного механізму правового регулювання та цивілізованого використання юридичних засобів вирізняється за суб'єктами, напрямками та формами. Одним із найголовніших суб'єктів правової політики є парламент, до компетенції якого належить визначення засад зовнішньої та внутрішньої політики і який реалізує державну правову політику у формі законодавчої, контрольної та установчої діяльності.

Слід констатувати, що здійснення Верховною Радою України свого завдання у сфері законодавчої політики упродовж багатьох років відбувалося дещо хаотично. Окремі питання внутрішньої політики визначалися поточними законами, однак вони не сформували комплексного бачення ідеології та спрямованості державницьких рішень. А це перешкоджало системній діяльності парламенту щодо правового регулювання економіки та соціальної сфери, реформуванню правової системи.

1 липня 2010 р. Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», ініційований Президентом України, який базовими засадами внутрішньої та зовнішньої політики визначив безумовне додержання Конституції України; забезпечення в Україні прав і свобод людини та громадянина й гарантування прав і свобод, проголошених Конституцією України; загально-визнані принципи і норми міжнародного права; забезпечення соціальної спрямованості економіки та сталого соціально-економічного розвитку України; зміцнення демократичних засад суспільного та державного життя; забезпечення верховенства права, економічної і політичної незалежності держави; захист її національних інтересів; утвердження України як повноправного й авторитетного члена світового співтова-

ривства⁵². Цей Закон заклав, по суті, довгострокову перспективу роботи парламенту у всіх сферах політики, у т.ч. й у правовій.

Формування на виборах 2012 р. нового складу парламенту і створення більшості у Верховній Раді України дасть можливість парламенту продовжити реалізацію програм не тільки політичних, економічних і соціальних змін, але й змін у правовій сфері. Ця законодавча правова політика буде найбільш ефективною, якщо спиратиметься на максимально широкий консенсус у парламенті і суспільстві загалом. Тому так важливо, щоб Верховна Рада України з початку, без затягування приступила до конкретизації завдань у сфері правової політики, реформування законодавства на період своєї каденції. Орієнтири такої роботи мають закладатися у певних програмних документах. Зокрема у Щорічному Посланні Президента «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році». Глава держави запропонував розробити та прийняти Концепцію правової політики в Україні, яка має визначати стратегічні, перспективні цілі правової політики, її актуальні завдання, принципи, механізм формування та реалізації⁵³. Серед важливих були визначені такі завдання, як гарантування та захист прав і свобод людини, забезпечення доступу до правосуддя та справедливий суд, реформування системи кримінальної юстиції, забезпечення безумовного виконання судових рішень.

Ефективність правової політики залежатиме і від того, як урахуватимуться у законодавчій діяльності сутнісні закономірності права та правової системи, а також відобразатимуться цивілізаційні правові надбання, до яких належать, зокрема, вимоги верховенства права.

Зважаючи на те, що право сьогодні пронизує усі сфери життя, до консолідованих завдань правової політики на найближчу перспективу можна було б віднести реалізацію базових, основних цілей у політичній, економічній і соціальних сферах, з-поміж яких такі.

1. Завершення формування, оптимізація повноважень і системної взаємодії органів державної влади.

Ефективне функціонування усього державного механізму є передумовою реформ, які мають відбутися в нашій державі. У межах конституційної реформи має бути уточнена правова і соціальна природа нашої держави, уточнені її програмні засади, оптимізована

⁵² *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

⁵³ *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua

форма правління, система і повноваження органів державної влади, територіальна організація влади, удосконалені механізми реалізації прав і свобод громадян тощо. У Щорічному Посланні Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році» підкреслено, що підготовка та проведення конституційної реформи дасть не лише «вичерпні відповіді на питання про співвідношення владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, про характер і особливості політичного устрою України, що рухається назустріч Європі, але й стане дієвою основою для забезпечення широких прав громадян у сучасних умовах, у тому числі і щодо прямої участі громадян у прийнятті рішень державного рівня і з вирішення актуальних питань розвитку громад»⁵⁴.

2. Удосконалення правових засад і впровадження ефективних правових механізмів регулювання ринкової економіки, зміцнення правових засад соціальної держави є вимогою часу, без яких не уявляються успішні сучасні держави. Саме такі держави, які забезпечують ефективне функціонування економіки, рівноправність ринкових суб'єктів, надійний судовий захист права власності та суб'єктів підприємництва, підтримку конкуренції, заохочення диверсифікації, ефективні правові засоби боротьби з тіньовою економікою спроможні забезпечити найвищий рівень конкурентоспроможності, що своєю чергою дає змогу забезпечити високий рівень соціального захисту, реалізації соціально-економічних прав.

Верховна Рада України має продовжити роботу з удосконалення економічного та соціального законодавства на ринкових засадах для досягнення структурної трансформації економіки, поліпшення життя народу.

3. Реалізація вимог верховенства права.

Упровадження принципу верховенства права означає насамперед визнання за ним бути домінантою в усіх сферах суспільного життя. Особливо важливим є домінування права насамперед над політикою, а це означає, що воно як універсальний регулятор є основою і формою, у якій здійснюється політична діяльність, що вимагає дотримання самими політиками правових норм, які вони приймають. Без цього не можна було б гарантувати для політики виконання однієї з її сутнісних функцій – відкритого обговорення рішень, оцінку й реалізацію інтересів. Примат права як фундаментальний постулат кон-

⁵⁴ *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua

ституційної держави означає, що той, хто бореться з надмірними політичними обмеженнями, сам має підкоритися та не порушувати закон⁵⁵.

Звідси випливає іманентна властивість права – його позапартійність, відносна самостійність щодо політичних сил і деідеологізованість.

Право в умовах плюралістичного суспільства, багатопартійності, проголошених Конституцією України (ст. 15), має бути повністю позбавлене безпосереднього домінуючого впливу політики однієї чи кількох партій. Право має набути природних онтологічних властивостей, відновити свою природу як феномен, набагато ближчий до моралі, економіки, соціальних відносин, ніж до політики, яка своїм впливом на право не має спотворювати сутність, першооснову правового регулювання суспільних відносин.

Усвідомлення важливості впливу політики на законодавчі рішення зумовлює потребу у формуванні цивілізованого механізму реалізації державної політики. Ідеться про необхідність нормативно-правового забезпечення процедури прийняття рішень на основі дотримання демократичних засад і попередження заполітизованості рішень, які приймаються, оптимізації процедури узгодження позицій політичних сил, упорядкування діяльності політичних фракцій у парламенті, законодавчого визнання і контролю законом лобістської діяльності. Останнє має дуже важливе значення в умовах закладення основ парламентаризму в Україні, де правила регулювання лобістської діяльності формуються стихійно, не є легальними, в результаті чого така діяльність досить часто порушує моральні норми, продукує конфлікти між політичними силами, спотворює реальні потреби правового регулювання суспільних відносин. У зв'язку з цим слід прийняти закони України «Про нормативно-правові акти» та «Про лобістську діяльність». Перший із них має досить непросту історію, адже парламент намагався прийняти його упродовж усіх років незалежності, однак зусилля виявилися марними. Проект другого закону, внесений до Верховної Ради України 13 квітня 1999 р., має ще менш вдалу історію. 16 листопада 2001 р. він був відкликаний.

Право за своєю сутністю є деідеологізованим явищем, а це означає насамперед відмову від визнання державою обов'язкової ідеології, від перетворення права на засіб реалізації цієї ідеології. Конституція України визнала, що суспільне життя в Україні ґрунтується на за-

⁵⁵ Gerard Robbers. The Rule of Law and Its Ethical Foundations // The Rule of Law / ed. by Josef Thesing, Konrad Adenauer Stiftung. – 1997. – P. 26–27.

садах політичної, економічної, ідеологічної багатоманітності, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова (ст. 15).

Однак кожна держава потребує ідеологічного обґрунтування сутності влади, напрямів суспільного розвитку, вибору суспільних і особистісних цінностей, ідеологічної інтерпретації державної політики в різноманітних сферах суспільного життя. Особливої ваги ідеологічна мотивація набуває на етапі становлення і розвитку молодих держав. Прикладом є Україна, яка наполегливо шукає ідеологічні засади, здатні консолідувати націю, забезпечити імпульс розвитку суспільства.

Протягом тривалого часу політики, вчені-політологи розробляють модель ідеологічної орієнтації для України, яка змогла б дати могутній ідеологічний стимул розвитку Української держави, подолати ідеї надмірного збагачення, зберегти суспільство як цілісний організм. На нашу думку, досить привабливими є ідеї побудови соціально справедливого та соціально однорідного суспільства – суспільства заможних людей, утвердження правової держави, ідеї свободи, забезпечення пріоритету прав і свобод людини, повноправного входження України у світовий і європейський простір як невід'ємного його складника, рівноправного культурного та політичного спілкування з усіма народами. Вся ідеологія має базуватися на врахуванні національної самоідентифікації українського суспільства, умов його розвитку, національної самосвідомості. Формування такої ідеології дало б хороші орієнтири для законодавчої політики, активної цілеспрямованої нормотворчої діяльності.

Право за принципом усезагальності обов'язково має отримати ефективні механізми для захисту прав меншості, представлення їхніх інтересів у процесі вироблення правових рішень та їх прийняття. У цьому напрямі Україна робить перші кроки. У зв'язку із докорінною соціальною перебудовою суспільства і гострою політичною боротьбою, яка супроводжує цей процес, не завжди адекватним відображенням у структурах влади соціального представництва, відсутністю чітких правових і соціальних орієнтирів та невизначеністю відповідної правової і соціальної політики, недостатньою відпрацьованістю механізмів впливу на парламент і уряд пошук правових компромісів і вироблення правильних правових рішень дуже ускладнені.

Стабілізація суспільного життя та економічного устрою і уточнення змісту права відповідно до потреб правового регулювання політичних, економічних і соціальних відносин неминуче приведуть до утвердження принципу всезагальності права та його складників.

А отже, до посилення принципу рівності у правових відносинах, більшої справедливості, посилення соціального характеру держави та зменшення соціального розшарування.

Послаблення юридичного тиску на суспільні відносини потрібно пов'язати з переоцінкою ролі держави у здійсненні управління економікою та суспільними інститутами. Тотальне управління і надмірна управлінська ноша держави не тотожні ефективному управлінню, скоріше, навпаки, знижують можливості контролю за управлінськими процесами. Держава має позбутися також патерналістських поглядів на права громадян.

У законодавчій діяльності парламенту має також продовжитися реалізація усіх складників принципу верховенства права і правової держави, сформульованих Європейською Комісією «Демократія через право» (Венеціанська Комісія)⁵⁶, зокрема такі.

1. Законність, у т.ч. прозорий, підзвітний і демократичний процес прийняття законодавства.

Законність означає, що органи державної влади та їх посадові особи повинні отримати дозвіл на здійснення певних дій і чинити в межах наданих повноважень, що ніхто не може бути покараний інакше як за порушення раніше прийнятого або встановленого закону. Стосовно міжнародного законодавства має виконуватися принцип *pacta sunt servanda* (договори мають дотримуватися).

2. Правова визначеність. Принцип правової визначеності означає, що держава має забезпечити доступність текстів законів, дотримуватися і виконувати ті закони, які вона застосовує. Закон, який надає поле для розсуду державному органу влади, має визначати сферу дії такої свободи розсуду. Слід унеможливити прийняття двозначних законів, які мають бути, однак, достатньою мірою гнучкими задля врахування інтересів гуманності і справедливості.

3. Заборона свавілля. Хоча свобода розсуду може бути необхідною для здійснення низки урядових завдань у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватися довільно. Таке здійснення повноважень може призвести до прийняття несправед-

⁵⁶ *Report on the Rule of Law*. Adopted by the Venice Commission at its 86 th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) on the basis of comments by Mr Pieter van DIJK (Member, Netherlands) Ms Gret HALLER (Member, Switzerland), Mr Jeffrey JOWELL (Member, United Kingdom), Mr Kaarlo TUORI (Member, Finland), European Commission for Democracy through law (Venice Commission) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD \(2011\) 003rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD (2011) 003rev-e.asp); [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD \(2011\) 003rev-rus.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD (2011) 003rev-rus.asp)

ливих, нерозумних, нераціональних або таких, що пригнічують свободу, рішень, а це несумісно з поняттям верховенства права.

4. Доступ до правосуддя, що забезпечується незалежними й неупередженими судами, у т.ч. судовий розгляд адміністративних актів. У державі, заснованій на верховенстві права, найважливіше значення відіграє роль судової системи. Саме вона є гарантом правосуддя – фундаментальної цінності у правовій державі. Судова система має бути незалежною (вільною від зовнішнього тиску й не контролюваною іншими гілками влади, насамперед виконавчою) та неупередженою.

5. Дотримання прав людини. До прав, найбільш очевидно пов'язаних із принципом верховенства права, належать такі:

- право на доступ до правосуддя;
- право на юридично компетентного суддю;
- право на те, щоб бути заслуханим;
- недопустимість повторного притягнення до кримінальної відповідальності за один і той самий злочин (*ne bis in idem*) (ст. 4 Протоколу № 7 до ЕКПЧ);
- правовий принцип, згідно з яким засоби, пов'язані із обтяженням, не повинні мати зворотної дії;
- право на ефективний засіб правового захисту (ст. 13 ЕКПЧ) по відношенню до кожної об'єктованої справи;
- кожна людина, що звинувачується у злочині, користується презумпцією невинуватості, поки не буде доведена її вина;
- право на справедливий судовий розгляд, або (в англо-американській традиції) принцип «природного правосуддя», або «відправлення правосуддя»; мають проводитися справедливі й відкриті слухання без упередженості, має бути передбачений розумний строк, упродовж якого справа повинна бути заслухана і по ній має бути винесено рішення.

6. Недискримінація і рівність перед законом⁵⁷. Право за своєю суттю має поширюватися на всі однорідні суспільні відносини; не має

⁵⁷ Універсальними принципами верховенства права *World Justice Project* називає такі: 1. Уряд і його посадові особи та представники відповідальні перед законом. 2. Закони мають бути ясними, опублікованими, стабільними і справедливими, захищати фундаментальні права, включаючи безпеку осіб і власності. 3. Процедура, за якою приймаються закони, впроваджуються і набувають чинності, має бути відкритою, ефективною і справедливою. 4. Правосуддя здійснюється достатньою кількістю компетентних, моральних, незалежних і неупереджених представників, має адекватне забезпечення і відображає громади, які вони обслуговують (Див. : *The WJP Rule of Law Index*©2012. – Р. 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2012-web.pdf>

бути осіб, які виводяться з-під дії права у зв'язку з посадовим чи майновим становищем. Воно не має надавати необґрунтованих переваг жодній із них; йому мають підкорятися меншість і більшість, ті, хто приймає державні рішення, і ті, хто ці рішення виконує.

Аналіз чинного українського законодавства засвідчує, що упродовж усіх років незалежності були внесені значні зміни, спрямовані на нормативне відображення названих вимог, відповідно до яких продовжувалося удосконалення правозастосовчої практики. Водночас є чимало недоліків і в одній, і в іншій сферах.

У рекомендаціях 57 країн-учасниць ООН, висловлених під час слухань у Женеві в межах Універсального огляду Ради ООН з прав людини, вказується на необхідність посилення боротьби з торгівлею людьми, захисту біженців і осіб, які шукають притулку, дотримання прав ув'язнених, поліпшення антидискримінаційного законодавства, ефективної протидії ксенофобії та расизму, розширення освітніх можливостей мов національних меншин, поліпшення ситуації зі свободою слова і захистом прав журналістів та ін.⁵⁸

На негативні аспекти реалізації верховенства права, такі як корупція, неефективність управлінських структур у впровадженні нормативно-правових актів, уникнення відповідальності, недостатня ефективність судової системи, слабка захищеність власності тощо вказує і незалежна організація *World Justice Project*⁵⁹. Водночас у доповіді зазначається, що Україна зберігає відносно високі показники у сфері захисту цивільних прав, захисті громадянських свобод, таких як свобода віросповідання тощо.

На основі об'єктивних показників стану чинного законодавства та реалізації названих складників верховенства права має бути продовжене реформування окремих галузей законодавства. Такими завданнями є.

1. Продовження розвитку публічного і приватного права.

У частині реформування публічного права:

- розроблення технології прийняття державно-публічних рішень (найважливіших державних реформ, програм, концепцій, законопроектів), яка забезпечувала б їх високу якість;
- суттєва зміна, оновлення чинного адміністративного законодавства на принципах верховенства права; законності; рівності всіх пе-

⁵⁸ ООН : проблемы Украины – в торговле людьми и гендерном неравенстве [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics.comments.ua/2012/10/25/367562/oon-problemi-ukraini-.html>

⁵⁹ *The WJP Rule of Law Index*©2012. – P. 39–40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2012-web.pdf>

ред законом; пріоритету закону в регулюванні виконавчої влади; свободи доступу до інформації; судового захисту від неправомірних дій виконавчої влади. На сьогодні адміністративне право за своїм змістом потребує подальшого реформування. Необхідно сформувати інститут управлінських послуг;

- удосконалення податкового і митного законодавства;
- продовження реформування правоохоронної системи з метою наближення України до європейських стандартів.

У частині реформування приватного права:

- зміцнення інститутів приватної власності, підприємництва, захисту конкуренції, захист від монополізму, удосконалення співвідношення інститутів цивільного та господарського кодексів;

- удосконалення процесуального законодавства (особливо його традиційних юрисдикційних форм) у т.ч. завдяки розширенню компетенції і вдосконаленню системи позасудових органів приватноправової юрисдикції, запровадженню сучасних методів розгляду цивільних справ, зокрема у спосіб урегулювання спору на початкових етапах судочинства, використанню спрощених процедур, запровадженню дієвих механізмів протидії зловживанню особами своїми процесуальними правами.

2. Продовження робіт із адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

ШМОТКІН Олексій Вікторович,
проректор з наукової роботи
Національної академії Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук, професор

СУТНІСНІ ЕЛЕМЕНТИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Правова політика як наукова категорія є досить новим для України явищем. Тому доцільно здійснити сутнісну характеристику її елементів.

Фахівцями правова політика визначається по-різному. Зокрема, правова політика – це система правових ідей, дій, відношень соціальних суб'єктів, що формують, формулюють, реалізують життєво важливі правові інтереси сильних соціальних груп. Відповідно до визначення сутнісними елементами правової політики є такі.

1. Система правових ідей, дій, відносин, суб'єктів правової політики. Правова ідея – це уявлення про напрям рішення певної проблеми у правовій сфері. Це можуть бути ідеї відносно системи права, правотворчості, правореалізації, організації та діяльності правових установ тощо. Ці ідеї реалізуються за допомогою дій суб'єктів правової політики. Такими суб'єктами можуть бути державні та недержавні структури, окремі індивіди, які є носіями правових ідей і здійснюють цілеспрямовану діяльність із втілення цих ідей у соціальну практику. У процесі діяльності суб'єкти правової політики вступають один із одним у соціальні відносини, які можуть будуватися на основах солідарності, конкуренції, антагонізму.

2. Формування, формулювання, реалізація правових інтересів:

- формування – привиття, розвиток правових інтересів у громадян;
- формулювання – зовнішнє відображення правових інтересів у вигляді концепцій, доктрин, декларацій, програм та інших форм;
- реалізація – це задоволення правових інтересів.

3. Спрямованість на задоволення життєво важливих правових інтересів сильних соціальних груп:

- життєво важливі правові інтереси – це такі правові інтереси, без задоволення яких людина не може нормально існувати. У зв'язку з тим, що правові інтереси є відображенням матеріальних інтересів, правові інтереси спрямовані на задоволення цих матеріальних інтересів;
- це життєво важливі правові інтереси сильних соціальних груп: народу, нації, етносу, партії тощо.

Як свідчить зазначене, правова політика є дуже складним явищем, на яке впливають об'єктивні, суб'єктивні, об'єктивно-суб'єктивні чинники.

Об'єктивні чинники – реальний стан економічної та духовної сфери життя суспільства і національного, і світового. Вони майже не піддаються цілеспрямованому впливу.

Об'єктивно-суб'єктивні чинники – матеріальні та нематеріальні потреби, задоволення яких вимагає правового опосередкування. На них певною мірою можна цілеспрямовано впливати.

Суб'єктивні чинники – діяльність людей з усвідомлення цих потреб, трансформація їх в інтереси, та задоволення цих інтересів. Цей процес піддається цілеспрямованому впливу.

Правова політика багатогранне явище, яке можна структурувати за різними групами, видами.

1. За галуззю права:

- кримінально-правова;
- цивільно-правова;
- адміністративно-правова тощо.

2. За структурою права у сферах:

- приватній;
- публічній;
- матеріальній;
- процесуальній;
- регуляторній;
- охоронній.

3. За сферами суспільства:

- економіка;
- політика;
- культура.

4. За територіальною ознакою:

- загальнодержавна;
- локальна.

5. За елементами правової системи:

- правотворча;
- правореалізаційна;
- правовиховна.

Варто визнати, що кожний із підвидів правової політики може своєю чергою включати підвиди політики. Наприклад, правореалізаційна політика включає праворегуляторну та правоохоронну політики.

Кожен зі згаданих видів правової політики має власну мету. Мета кожного із видів політики має спрямовуватися на забезпечення го-

ловної мети загальнодержавної політики, яка у цивілізованій державі полягає у забезпеченні нормального функціонування громадянського суспільства та правової держави.

Слід зазначити, що правова політика може досягти своєї мети ґрунтуючись на певних принципах, тобто фундаментальних основах її будування і функціонування. Кожен із підвидів правової політики має свої принципи, які повинні ґрунтуватися на таких принципах загальнодержавної правової політики: справедливість, гуманізм, демократизм, об'єктивність, адекватність, оптимальність, доцільність, системність, цілеспрямованість, науковість, послідовність, ресурсна забезпеченість.

На цих принципах має формуватися стратегія і тактика правової політики держави.

Стратегія повинна орієнтуватися на забезпечення нормального функціонування базових основ громадянського суспільства та правової держави. Тактика спрямована на реалізацію стратегії правової політики.

Стратегія, по-перше, має розповсюджуватися на всю правову політику держави, по-друге, бути відносно тривалою в реалізації. Тактика своєю чергою має орієнтуватися на певний підвид правової політики, на короткотривалі терміни.

Формами вияву стратегії є правові доктрини, концепції, основи та інші програмні документи. Формою прояву тактики правової політики є законодавство держави.

Практикою правової політики є реалізація відповідних форм її стратегії і тактики. Для їх ефективного здійснення потрібні подальші відповідні наукові дослідження правової політики.

ЖЕЛЕЗНЯК **Наталія** **Анатоліївна,**
*директор Департаменту реєстрації
та систематизації нормативних актів,
правосвітньої діяльності
Міністерства юстиції України,
кандидат юридичних наук*

ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Державна правова політика – це специфічна правова категорія, що являє собою засновані на загальних і специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрями та способи створення і реалізації правових норм, це діяльність суб'єктів політичної системи, спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина.

Основні положення щодо здійснення державної правової політики, спрямованої на захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку в суспільних відносинах, покладені в основу роботи Міністерства юстиції України та системи його територіальних органів.

Відомо, що функції є найважливішим складником управлінської діяльності, походять від загального змісту державного управління та становлять змістовну характеристику діяльності. Функція державної реєстрації нормативно-правових актів, яку здійснюють органи юстиції, займає один із найбільших сегментів з-поміж управлінських функцій у складнику управлінської діяльності сфери державної правової політики⁶⁰.

Необхідно зазначити, що обов'язковість проходження нормативно-правовими актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади процедури державної реєстрації є відповідним конституційним приписом (ст. 117 Конституції України).

Метою державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших органів є забезпечення та захист прав громадян, дотримання законності у державному управлінні, адже відповідно до конституційних засад людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недо-

⁶⁰ *Радіоненко О. В.* Основні напрями розвитку законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів / *О. В. Радіоненко* // *Право України.* – 2008. – № 4. – С. 131–138.

торканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. При цьому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України)⁶¹.

Основні положення щодо здійснення державної правової політики, спрямованої на захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку в суспільних відносинах, покладено в основу роботи Міністерства юстиції та його територіальних органів. Під таким кутом зору й потрібно розглядати правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади із формування та забезпечення реалізації державної правової політики⁶².

Здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, деяких органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер як правову форму реалізації державної правової політики запроваджено відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» з 1 січня 1993 р.⁶³

Майже двадцять років Міністерство юстиції та його територіальні органи виконують функцію державної реєстрації нормативно-правових актів, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. При цьому основна мета, яку має бути досягнуто органами юстиції під час здійснення зазначеної функції, – це забезпечення охорони конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб, проголошених і гарантованих Конституцією та законами України, усунення порушень чинного законодавства, підвищення законності та дієвості нормативно-правових актів суб'єктів нормотворення.

⁶¹ Конституція України від 26 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁶² Железняк Н. А. Міністерство юстиції України – провідний орган у забезпеченні реалізації державної правової політики / Н. А. Железняк // Право України. – 2000. – № 8. – С. 38–41, 64.

⁶³ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : указ Президента України від 03.10.1992 р. № 493 // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 42–43. – С. 10. – 8 жовтня.

Аналіз кількісних показників роботи органів юстиції щодо державної реєстрації нормативно-правових актів за три останні роки свідчить про зростання нормотворчої активності суб'єктів нормотворення.

Так, за 2010 р. до органів юстиції подано на державну реєстрацію 8479 нормативно-правових актів, за 2011 р. – 9736, а протягом I півріччя 2012 р. – 5064 акти, з них кількість актів, поданих до Мін'юсту, збільшилася на 30 % порівняно з аналогічним періодом 2011 р.

Не зупиняючись детально на процедурі здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів, слід наголосити лише на тому, що цей механізм передбачає проведення правової експертизи нормативно-правового акта, тобто визначення відповідності останнього Конституції та чинному законодавству України зі складанням, погодженням, затвердженням уповноваженими посадовими особами органів юстиції відповідного висновку та підписання наказу, а також занесення зазначеного нормативно-правового акта до державного реєстру та Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

У зв'язку з цим та задля попередження прийняття суб'єктами нормотворення незаконних нормативних приписів органами юстиції використовуються механізми повернення нормативно-правових актів суб'єктам нормотворення без державної реєстрації для доопрацювання, а також відмови в державній реєстрації нормативно-правових актів.

Необхідно зазначити, що кількісний показник доопрацювання нормативно-правових актів за три останні роки збільшився (у 2010 р. повернуто на доопрацювання 797 актів, 2011 р. – 779, за I півріччя 2012 р. – 339, для порівняння: у 2006 р. – 584 акти, 2007 р. – 571), а якісно у більшості випадків цей показник був пов'язаний із необхідністю отримання суб'єктом нормотворення узгодження нормативно-правових актів із зацікавленими органами та приведення у відповідність до правил нормопроектувальної техніки та правопису. Своєю чергою показник відмови у державній реєстрації нормативно-правових актів, а як наслідок – скасування цих актів, значно знизився за аналогічний період часу, проте якісно був пов'язаний із прийняттям нормативно-правових актів, зокрема з перевищенням наданої суб'єкту нормотворення компетенції, з порушенням положень Конвенції з прав людини 1950 р. та без урахування практики Європейського суду з прав людини. Так, у 2010 р. відмовлено у державній реєстрації 130 актів, 2011 р. – 131, за I півріччя 2012 р. – 52, для порівняння: у 2006 р. – 290 актів, 2007 р. – 214.

За результатами повернення нормативно-правових актів суб'єктам нормотворення без державної реєстрації для доопрацювання та відмови у державній реєстрації нормативно-правових актів протягом періоду 2010 р. – 8 місяців 2012 р. органами юстиції попереджено прийняття 2276 незаконних правових норм.

При цьому з метою запобігання порушенням принципів соціального діалогу, забезпечення реалізації конституційних прав і гарантій громадян, а також посилення співпраці органів виконавчої влади з профспілками та профоб'єднаннями під час підготовки нормативно-правових актів із питань, що стосуються соціально-трудової сфери, Постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1068⁶⁴ доповнено Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731⁶⁵, та запроваджено механізм проведення соціального діалогу між суб'єктами нормотворення під час прийняття підзаконних нормативно-правових актів стосовно соціально-трудової сфери. На сьогодні процедуру соціального діалогу пройшли 789 (17 %) підзаконних нормативно-правових актів, зареєстрованих у Міністерстві юстиції.

У системі засобів забезпечення принципу законності в державно-му управлінні здійснення функції контролю є невід'ємним складником державної реєстрації нормативно-правових актів. При цьому слід розглянути і проаналізувати спрямовані на досягнення зазначеної мети механізми контролю, якими наділені органи юстиції у процесі виконання функції державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, а саме якість (ефективність) виконання суб'єктами нормотворення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів.

Зокрема законодавством про державну реєстрацію нормативно-правових актів на суб'єктів нормотворення покладено обов'язок

⁶⁴ *Про доповнення Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади* : постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 р. № 1068 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 238. – 18 грудня.

⁶⁵ *Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади* : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1993 р. № 731 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 25–26. – 18 лютого 1993 р.

своєчасно (протягом п'яти робочих днів) подавати на державну реєстрацію нормативно-правові акти, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

З метою контролю за виконанням суб'єктами нормотворення зазначеного обов'язку Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731⁶⁶ надано право органам юстиції, що здійснюють державну реєстрацію відомчих нормативно-правових актів, перевіряти у міністерствах, інших органах виконавчої влади додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вносити пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях. При цьому за результатами перевірки (у разі потреби) інформувати Кабінет Міністрів України та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, відповідні органи прокуратури та засоби масової інформації.

Цією самою Постановою зобов'язано керівників міністерств, інших органів виконавчої влади у місячний строк повідомляти орган державної реєстрації про вжиті заходи.

Протягом двадцятирічного періоду здійснення органами юстиції державної реєстрації нормативно-правових актів форма та періодичність проведення ними контролю за дотриманням суб'єктами нормотворення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів неодноразово трансформувалися, починаючи від документальних виїзних перевірок, які проводилися один раз на три роки, закінчуючи виїзними та безвиїзними щомісячними документальними перевірками.

Зазначені контрольні функції Міністерство юстиції здійснює безпосередньо та через утворені в установленому порядку головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції.

Основною формою здійснення контролю за додержанням суб'єктами нормотворення законодавства про державну реєстрацію

⁶⁶ *Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади* : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1993 р. № 731 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 25–26. – 18 лютого.

підзаконних нормативно-правових актів є проведення органами юстиції безвізних, виїзних, планових і позапланових перевірок. Механізм проведення органами юстиції таких перевірок суб'єктів нормотворення встановлено Наказом Міністерства юстиції «Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 19 січня 2012 р. № 93/5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції 19 січня 2012 р. № 67/20380⁶⁷.

На сьогодні набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 8 вересня 2011 р. № 3720-VI, яким встановлено адміністративну відповідальність керівників органів, нормативно-правові акти яких відповідно до Закону підлягають державній реєстрації, за неподання, несвоєчасне подання для державної реєстрації нормативно-правових актів, які відповідно до Закону підлягають державній реєстрації, направлення на виконання нормативно-правових актів, що не пройшли державної реєстрації та не опубліковані в установленому Законом порядку, а також надіслання для виконання вказівок, роз'яснень у будь-якій формі, що встановлюють правові норми (ст. 188⁴¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення). При цьому ст. 255 цього Кодексу органам юстиції надано право складати протоколи за порушення, передбачені ст. 188⁴¹ Кодексу⁶⁸.

З метою реалізації положень цього Закону Наказом Міністерства юстиції від 19 грудня 2011 р. № 3539/5 затверджено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, зареєстровану в Міністерстві юстиції України 19 грудня 2011 р. за № 1465/20203⁶⁹, якою встановлено механізм складання уповноваженими посадовими особами Міністерства юстиції України та його

⁶⁷ *Про затвердження* Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 19.01.2012 р. № 93/5 (зареєстрований у Міністерстві юстиції 19.01.2012 р. № 67/20380) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – Ст. 191.

⁶⁸ *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування* : закон України від 08.09.2011 р. № 3720-VI // Голос України. – 2011. – № 185. – 5 жовтня.

⁶⁹ *Про затвердження* Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : наказ Міністерства юстиції України від 19.12.2011 р. № 3539/5 (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 19.12.2011 р. за № 1465/20203) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 98. – Ст. 3592.

територіальних органів і надсилання органам, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, протоколів і матеріалів про адміністративні правопорушення за порушення, передбачені ст. 188⁴¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Показники виявлених органами юстиції незареєстрованих нормативно-правових актів за I півріччя 2012 р. порівняно з I півріччям 2011 р. зменшилися ушестеро (за I півріччя 2012 р. виявлено 156 актів, за I півріччя 2011 р. – 986).

Так, за результатами проведених Міністерством юстиції протягом I півріччя 2012 р. 203 планових виїзних і 203 безвиїзних перевірок суб'єктів нормотворення та перегляду 17565 розпорядчих документів, прийнятих ними за цей період, не виявлено порушень, за вчинення яких встановлено адміністративну відповідальність згідно зі ст. 188⁴¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (за I півріччя 2011 р. – 56).

За I півріччя 2012 р. Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі проведено 5746 перевірок (за I півріччя 2011 р. – 3248).

За результатами цих перевірок виявлено 100 нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами нормотворення за 2009–2011 рр. з порушенням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (за I півріччя 2011 р. – 512), з яких на сьогодні 50 нормативно-правових актів скасовано суб'єктами нормотворення, 46 – вичерпали строк дії, решта (4) перебувають на контролі цих управлінь юстиції.

Районними, районними у містах Києві та Севастополі, міськрайонними управліннями юстиції за I півріччя 2012 р. проведено 33133 перевірки суб'єктів нормотворення (за I півріччя 2011 р. – 14055), за результатами яких виявлено 56 нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами нормотворення за 2009–2011 рр. із порушенням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (за I півріччя 2011 р. – 418), з яких на сьогодні 31 нормативно-правовий акт скасовано суб'єктами нормотворення, 23 – вичерпали строк дії, 2 – перебувають на контролі цих управлінь юстиції.

Тобто показник актів, що спрямовуються до виконання із порушенням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, суттєво зменшився.

Таким чином, на сьогодні запровадження адміністративної відповідальності керівників органів, нормативно-правові акти яких

відповідно до закону підлягають державній реєстрації, за порушення законодавства про державну реєстрацію сприяє неухильному дотриманню цими органами вимог чинного законодавства, є ефективним важелем впливу на порушників законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, оскільки це реальна можливість ефективного впливу на посадових осіб, винних у порушенні законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, яка дасть змогу забезпечити законність нормативно-правових актів, більш високий рівень захисту прав громадян і правопорядку в державі, міцність її конституційного ладу.

Багаторічна практика проведення органами юстиції перевірок суб'єктів нормотворення свідчить, що останні часто встановлюють нові правові норми в методичних рекомендаціях, які за своєю правовою природою не є нормативно-правовими актами, вони не мають установлювати правових норм, можуть мати виключно рекомендаційний, роз'яснювальний та інформаційний характер. Правові норми, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян, мають бути викладені виключно в нормативно-правових актах, затверджених відповідними розпорядчими документами та зареєстрованих у органах юстиції в установленому законодавством порядку.

При цьому суб'єкти нормотворення намагаються врегульовувати правові відносини у спосіб прийняття нормативно-правових актів тимчасового характеру.

Продовжує існувати незаконна практика встановлення листами нових правових норм. Проте листи є лише службовою кореспонденцією, вони підлягають негайному відкликанню із місць застосування та скасуванню, оскільки спрямовані до виконання з порушенням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів та відповідно є нечинними.

Разом з тим листи, незважаючи на те, що це службова кореспонденція, не є нормативно-правовими актами, можуть мати лише роз'яснювальний, інформаційний та рекомендаційний характер і не мають містити нових правових норм, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. На сьогодні не відкликано з місць застосування та не скасовано два листи центральних органів виконавчої влади.

Службові листи складаються з метою обміну інформацією між установами як відповіді про виконання завдань, визначених в актах органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, дорученнях вищих посадових осіб; відповіді на запити, звернення, а також кореспонденцію Верховної Ради України; відповіді

на виконання доручень установ вищого рівня; відповіді на звернення громадян; ініціативні листи; супровідні листи (пункт 123 розділу II Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242)⁷⁰.

При цьому слід зазначити, що виявлені незареєстровані нормативно-правові акти скасовуються суб'єктами нормотворення виключно за наполяганням органів юстиції, а не в добровільному порядку за результатами перевірок⁷¹.

У зв'язку з невиконанням центральними органами виконавчої влади законних вимог Міністерства юстиції щодо усунення порушень законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів Міністерство юстиції ініціює прийняття Кабінетом Міністрів як вищим органом у системі органів виконавчої влади відповідних розпоряджень.

Так, Розпорядженнями Кабінету Міністрів «Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів» від 19 січня 2011 р. № 32-р⁷² та «Про скасування деяких наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 15 лютого 2012 р. № 103-р⁷³ скасовано акти, що не набрали чинності, керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади попереджено про особисту відповідальність за неналежне виконання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів.

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI⁷⁴ визначено повноваження міністра у

⁷⁰ *Про затвердження* Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. № 1242 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3433.

⁷¹ *Радіоненко О. В.* Через державну реєстрацію / О. В. Радіоненко // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 200. – 21 жовтня. – С. 16.

⁷² *Про скасування* деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 32-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Ст. 220.

⁷³ *Про скасування* деяких наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 р. № 103-р // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 40. – 1 березня.

⁷⁴ *Про центральні органи виконавчої влади* : закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Голос України. – 2011. – № 65. – 5 квітня.

відносинах із центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра. Зокрема, ст. 18 цього Закону передбачено додатковий інструмент контролю щодо забезпечення законності актів, а саме: Міністр має повноваження порушувати перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центрального органа виконавчої влади повністю чи в окремій частині, доручати керівнику центрального органа виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а у випадку відмови скасовувати акти територіальних органів центрального органа виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Разом з тим органи юстиції здійснюють контроль за станом роботи суб'єктів нормотворення щодо перегляду нормативно-правових актів, у т.ч. зареєстрованих, на відповідність їх Конституції та законодавству України.

Відповідно до абзацу третього пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731⁷⁵ суб'єкти нормотворення повинні забезпечувати постійний перегляд виданих нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність із Конституцією та законодавством України, іншими актами законодавства, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Проте робота суб'єктів нормотворення у цьому напрямі є не достатньо активною. Про це свідчить той факт, що Міністерством юстиції за результатами перегляду нормативно-правових актів за I півріччя 2012 р. направлено суб'єктам нормотворення 30 листів щодо приведення 34 нормативно-правових актів у відповідність до законодавства, з яких на сьогодні суб'єктами нормотворення приведено у відповідність до законодавства 23 нормативно-правових акти, 11 – перебувають на контролі.

У зв'язку із зазначеним органи юстиції застосовують механізм скасування рішень про державну реєстрацію нормативно-правових актів та, відповідно, виключення цих актів із державного реєстру

⁷⁵ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1993 р. № 731 // Урядовий кур'єр. – 1993 р. – № 25–26. – 18 лютого.

нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади через 15 днів після прийняття рішення про скасування його державної реєстрації, а у випадку оскарження цього рішення – із дня отримання органом державної реєстрації позитивного висновку за результатами розгляду скарги.

Так, лише за I півріччя 2012 р. органами юстиції було прийнято 8 рішень про скасування рішень про державну реєстрацію нормативно-правових актів.

Аналізуючи законодавство про державну реєстрацію нормативно-правових актів, чинне на сьогодні, можна виділити три основні напрями вдосконалення порядку здійснення органами юстиції функції державної реєстрації нормативно-правових актів:

- коло актів і перелік їхніх ознак, за наявності яких ці акти підлягають державній реєстрації;
- коло суб'єктів нормотворення, акти яких підлягають державній реєстрації;
- механізм здійснення контролю за дотриманням суб'єктами нормотворення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів⁷⁶.

У зв'язку з викладеним пріоритетним питанням на сьогодні є законодавче врегулювання процесу створення нормативно-правових актів. Зазначене інституційно та процедурно має бути реалізовано в Проекті закону України «Про нормативно-правові акти», який визначає систему та види нормативно-правових актів, регулює суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, державною реєстрацією, набранням ними чинності та обліком, установлює вимоги до техніки нормопроєкування та нормотворчого процесу, регулює питання дії нормативно-правових актів, їх офіційного тлумачення та роз'яснення, а також законодавчо закріплює механізм контролю за додержанням законодавства про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів.

Зокрема, ст. 50 Проекту закону України «Про нормативно-правові акти» пропонується визначити основні засади здійснення контролю за дотриманням законодавства про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів: види, завдання та підстави проведення перевірок, права та обов'язки уповноважених посадових осіб Міністерства юстиції України, його територіальних органів і поса-

⁷⁶ Радіоненко О. В. Основні напрями розвитку законодавства про державну реєстрації нормативно-правових актів / О. В. Радієнко // Право України. – 2008. – № 4. – С. 131–138.

дових осіб суб'єкта нормотворення під час здійснення перевірки, порядок оформлення результатів таких перевірок.

Таким чином, ефективний контроль органів юстиції за додержанням міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, а також іншими органами, акти яких підлягають державній реєстрації, законодавства про державну реєстрацію нормативно-правих актів є правовою формою діяльності органів юстиції в забезпеченні реалізації державної правової політики та спеціальною гарантією законності в державному управлінні, невід'ємним засобом забезпечення та захисту прав людини.

ТРОФІМОВА Лариса Віталіївна,
суддя Черкаського окружного адміністративного суду,
кандидат юридичних наук,
доцент Черкаського факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Розвиток в Україні ринкової інфраструктури суттєво впливає на економічне, соціально-політичне, інформаційно-правове, міжнародно-фінансове середовище та модернізацію функціонування інститутів, моделювання нових правил поведінки та взаємодії, співпраці особи, державних органів, політичних рухів, громадських утворень і різних держав. У преамбулі Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. зафіксовано: визнання гідності, властивої всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їхніх прав є основою свободи, справедливості та загального миру; необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону; народи Об'єднаних Націй підтвердили в Статуті свою віру в основні права людини, гідність і цінність людської особи та в рівноправність чоловіків і жінок, а також вирішили сприяти соціальному прогресові й поліпшенню умов життя при більшій свободі; загальне розуміння характеру цих прав і свобод має велике значення для повного виконання зобов'язань.

Філософська основа теорії правової держави була сформульована І. Кантом, який розглядав державу як «об'єднання людей, підпорядкованих правовим законам» і вважав, що законодавець повинен керуватися вимогою: «чого народ не може вирішити стосовно самого себе, того і законодавець не зможе вирішити стосовно народу»⁷⁷. Російські теоретики права М. І. Матузов та А. В. Малько правову державу визначають як організацію політичної влади, що створює умови для найбільш повного задоволення прав і свобод людини і громадянина, а також для найбільш послідовного обмеження за допомогою права державної влади з метою недопущення зловживань»⁷⁸. У своїх дослідженнях відомий західний теоретик правової держави ХІХ ст. Роберт фон Моль (1799–1875) стверджував, що правова держава не може мати жодної іншої мети, крім

⁷⁷ *Світлова* класична думка про державу і право : навч. посіб. / Є. Ф. Безродний (керівник), Г. К. Ковальчук, О. С. Масний. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 251.

⁷⁸ Там само. – С. 254.

тієї, яким чином побудувати спільне життя народу, щоб кожний його член отримав підтримку й заохочення в найбільш вільному та всебічному розвитку своїх сукупних здібностей⁷⁹. Особливе місце у функціонуванні правової держави посідають її інститути, що мають забезпечувати зв'язок держави із правом як інституалізацію такої взаємодії політичних сил, що суттєво впливала б на ефективність правової волі в державі та протистояла б зловживанням державною владою⁸⁰.

Міждержавна ринкова конкуренція спонукає країни, що розвиваються, до пошуку ефективних шляхів розвитку людського (інтелектуальність, моральність, духовність, самореалізація) і технологічного потенціалу для досягнення амбітних цілей побудови країни-лідера (відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»). Реформа – (франц. *reformе*, від лат. *reformare* – перетворювати, поліпшувати) – процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур⁸¹.

Концепцією правової політики Республіки Казахстан, прийнятої у 2002 р., визначено основні напрями розвитку правової системи країни на період до 2010 року. Указом Президента Республіки Казахстан «Про Концепцію правової політики Республіки Казахстан на період з 2010 до 2020 року» від 24 серпня 2009 р. № 858 визначено з-поміж інших важливих аспектів основні напрями розвитку національного права⁸². У розробленому провідними науковцями Саратовської філії Інституту держави і права Російської академії наук проєкті Концепції правової політики в Російській Федерації до 2020 року зазначено, що «правова політика держави може бути ефективною тільки у випадку, якщо вона спирається на сприятливе «зовнішнє середовище»: на легітимну й ефективну державну владу, розвинену соціально орієнтовану ринкову економіку, стабільну демократичну політичну систему, активно функціонуючі інститути громадянсько-

⁷⁹ Юрій М. Ф. Основи політології : навч. посіб. / М. Ф. Юрій. – К. : Кондор, 2010. – С. 146.

⁸⁰ Там само. – С. 150.

⁸¹ *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 6 : Т – Я. – 2004. – С. 303.

⁸² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04450&ogl=11001&og=1>

го суспільства, високий рівень загальної і правової культури та правосвідомості громадян і посадових осіб»⁸³.

Вважаючи недостатньо захищеними свої права та основні свободи вітчизняною судовою системою, громадяни звертаються до Європейського Суду з прав людини. Так, у 2009 р. Європейський суд прийняв 126 рішень щодо України і визнав належними для виплати близько 8 млн грн, у 2010 р. – 109 і визнав належними для виплати 29 млн, станом на 9 жовтня 2012 р. за даними *HUDOK* було прийнято 779 рішень проти нашої держави. У забезпеченні перетворень важливу роль відіграє юридична практика органів законодавчої, виконавчої, судової влади та формування правової, зокрема фінансової культури.

Кожен небайдужий громадянин у такому випадку запитає, що заважає (перешкоджає) успішно розвиватися Україні, та що він може для цього зробити, а можливо, й активно вплинути на якість законів і стан їх виконання, що стоять на заваді успіху і добробуту для всіх, змінюючи стереотипи суспільної підтримки патерналістського характеру держави і зважаючи на Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні⁸⁴.

Фінансову політику можна розглядати як цілеспрямовану діяльність держави та інших суб'єктів громадянського суспільства, зокрема і кожного з нас у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів задля досягнення поставленої мети: гармонійного розвитку людини, забезпечення її прав, свобод, інтересів на основі укріплення правової та фінансово стабільної держави й дотримання європейських принципів належного врядування. Важливо підвищувати правову культуру в суспільстві, добросовісно виконувати податковий обов'язок, оптимально розподіляти й ефективно використовувати публічні фінансові ресурси, брати активну участь у формуванні та реалізації державної фінансової політики.

Фінансова політика як поняття є багатовимірною складною правовою категорією, що поєднує об'єктивно сформовану, цілісну та відносно відокремлену групу функціонально взаємообумовлених і структурно пов'язаних норм права, що регламентують конкретно визначені суспільні відносини в управлінні публічними фінансами, пронижуючи предмет фінансового права у поєднанні наукових, освітніх,

⁸³ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.igpran.ru/filials/>

⁸⁴ *Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації* : указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>

організаційних, економічних заходів, покликана вдосконалити фінансову систему. Суб'єкти господарювання та суб'єкти політичного процесу в конкурентному середовищі активно використовують фінансову політику, і природно, що це впливає на предмет фінансово-правового регулювання. Проведення реформ викликано зміною, зокрема обсягу та суті предмета й методу адміністративного та фінансового права, особливо після прийняття Конституції України з визначеною людиноцентристською основою становлення правової держави, децентралізацією бюджетних повноважень органів влади, дотриманням принципу верховенства права, гуманізацією суспільства і формуванням оновленої правової ідеології та сучасної правової політики. Фінансова політика як явище соціальне є одним із засобів організації управління, що відповідає сучасним потребам, галузеву складовою правової політики у системі управління економікою з використанням варіантів вирішення проблем координації в різних сферах діяльності, зокрема стимулювання бізнесу та зростання інвестицій, поліпшення платіжного потенціалу банків і населення.

Незважаючи на встановлений регулярний політичний діалог відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, зокрема щодо створення основ взаємовигідного економічного, соціального, **фінансового**, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва, що зміцнить безпеку і стабільність, а також заходи на виконання Плану дій Ради Європи для України на 2011–2014 рр. та системну роботу щодо реалізації Плану заходів із виконання обов'язків і зобов'язань України, що випливають із її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 р. № 24/2011 (зі змінами), та Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», за результатами дослідження, проведеного *Transparency International*, Україна посіла 144 місце у списку 176 країн за рівнем протидії корупції та опинилася серед найбільш корумпованих держав світу, оскільки набрала лише 26 балів зі 100 можливих. Минулорічний показник України становив 27 балів (2,3 бали за старою методологією). «Держава продовжує впевнено крокувати назад», – сказано у заяві організації⁸⁵.

Адже, реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 р. видав Поста-

⁸⁵ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.liga.net/ua/news/politics/776435>

нову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 і затвердив Порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації **державної політики**. Регулювання окремих складових політики передбачено законами України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про Основні засади (стратегію) державної **екологічної політики** України на період до 2020 року», «Про засади державної **мовної політики**», указами Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України», «Про План заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Воєнної **доктрини** України», «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї», «Про Концепцію **державної регіональної політики**», постановами ВРУ «Про Основні напрями **бюджетної політики**», «Про Концепцію державної **сімейної політики**», «Про доповідь Президента України «Про основні засади **економічної та соціальної політики**», Постановою КМУ «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року» від 7 вересня 2011 р. № 942 визначено один із багатьох дороговказів наукових розвідок: проблеми розвитку особистості, суспільства, демографія та **соціально-економічна політика**.

У виступі Президента України В. Ф. Януковича на першому засіданні Конституційної Асамблеї підкреслено: «Наша **національна політика** базується на утвердженні європейських цінностей: верховенстві права, свободі, демократії, які є необхідним підґрунтям конституційного процесу. Наша мета – утвердження Конституції України як реального сучасного загальнонаціонального **політико-правового** договору, основоположного закону національного права, що буде надійним фундаментом майбутнього Української держави»⁸⁶.

Орієнтири розвитку України окреслено Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI, де визначаються, зокрема, засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки та оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, а також засади зовнішньої політики України.

⁸⁶ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24550.html>

Засади внутрішньої та зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, утвердження України як повноправного й авторитетного члена світового співтовариства (ст. 2). Одними із принципів внутрішньої політики визначено пріоритетність захисту національних інтересів, верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, повага до гідності кожної особи, забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів, участь громадян в управлінні державними та суспільними справами, соціальне партнерство і громадянська солідарність (частина 2 ст. 2). Зовнішня політика ґрунтується насамперед на таких принципах: повага до прав людини та її основоположних свобод; сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань, пріоритет загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права (частина 3 ст. 2).

З-поміж основних засад політики у сфері розбудови державності є посилення відкритості та прозорості процесів підготовки та прийняття державних рішень і здійснення будь-яких дій, *пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності*, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур (ст. 3).

Основними засадами внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів є такі: реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів; доступність адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг; створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у **формуванні та реалізації державної регіональної політики** (ст. 4).

Одними з основних засад внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; запровадження **громадського контролю** за діяльністю влади; проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави (ст. 5).

З-поміж основних засад внутрішньої політики у сфері національної безпеки та оборони є забезпечення життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз націо-

нальним інтересам у зовнішньополітичній, оборонній, **соціально-економічній**, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах (ст. 6).

Основними засадами внутрішньої політики в економічній сфері визначено проведення стабільної, раціональної та справедливої **податкової політики**, проведення ефективної **політики управління державним боргом**; реалізація прозорої **політики закупівель** за державні кошти, забезпечення прозорості прийняття рішень та взаємопов'язаності *стратегії приватизації* державного майна зі стратегією розвитку економіки України та її окремих галузей; розвиток і зміцнення банківської системи та небанківських фінансових установ, забезпечення інституційної та фінансової незалежності Національного банку України одночасно з посиленням прозорості його діяльності, підвищення *рівня захисту прав вкладників, детінізації економіки*, створення сприятливих умов для діяльності *економічних агентів* у легальному правовому полі, інтенсифікацію інвестиційної та інноваційної діяльності (ст. 7)⁸⁷.

Зважаючи на вказані нормативно-правові акти, окремим сегментом напрямів діяльності фінансова політика не виокремлюється. Разом з тим необхідно зазначити, що згідно з Конституцією України (ст. 85) до повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить: внесення змін до Конституції України; призначення всеукраїнського референдуму; ухвалення законів; затвердження **Державного бюджету** України та внесення змін до нього і контроль за виконанням Державного бюджету України із прийняттям рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики; затвердження рішень про надання Україною **позик** та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням. Рада Національного банку України (ст. 100) розробляє **основні засади грошово-кредитної політики** та здійснює контроль за її проведенням. Президент України (ст. 106) як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина забезпечує державну незалежність, **національну безпеку** та правонаступництво держави; звертається із посланнями до народу та із щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє

⁸⁷ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

становище України; укладає міжнародні договори України; признає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; очолює Раду національної безпеки і оборони України; підписує закони, ухвалені Верховною Радою України; має право вето щодо ухвалених Верховною Радою України законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

Рада національної безпеки і оборони України (ст. 107) є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президентові України, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади **у сфері національної безпеки і оборони**.

Кабінет Міністрів України (ст. 116) як вищий орган у системі органів виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України, забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; **забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики**; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; *розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України*, подає Верховній Раді України звіт про його виконання.

До відання Автономної Республіки Крим (ст. 138) належить організація та проведення місцевих референдумів; управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим **на основі єдиної податкової і бюджетної політики України**. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, **фінансово підтримує** місцеве самоврядування (ст. 142). Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144).

Конституційний Суд України вирішує питання про **відповідність законів** та інших правових актів Конституції України і дає **офіційне тлумачення** Конституції України та законів України (ст. 147)⁸⁸.

⁸⁸ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

Законом України «Про основи національної безпеки України» термін **«національна безпека»** вживається у такому значенні: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, за якої забезпечуються *сталий розвиток суспільства*, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація *реальних і потенційних* загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, *боротьби з корупцією*, прикордонної діяльності та оборони, **міграційної політики**, охорони здоров'я, освіти й науки, **науково-технічної та інноваційної політики**, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, **соціальної політики** та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, **ринку фінансових послуг**, захисту прав власності, **фондових ринків** і обігу цінних паперів, **податково-бюджетної та митної політики**, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, **інвестиційної політики**, ревізійної діяльності, **монетарної та валютної політики**, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту і зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних і водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології та навколишнього природного середовища й інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення *потенційних або реальних* загроз національним інтересам⁸⁹.

Основними напрямками **економічної політики** за Господарським кодексом (ст. 10), що визначаються державою, є структурно-галузева політика, інвестиційна політика, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, цінова політика, антимонопольно-конкурентна політика, **бюджетна політика** (*спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу*), **податкова політика**, **грошово-кредитна політика**, **валютна політика**, **зовнішньоекономічна політика**, екологічна політика, соціальна, політика захисту прав споживачів, політика заробітної плати і доходів населення, політика зайнятості, політика соціального захисту та соціального забезпечення. Однак, як можемо з'ясувати, окремо про фінансову політику не йдеться, оскільки фі-

⁸⁹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

нансові відносини за участю суб'єктів господарювання, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів (ст. 4) не є предметом регулювання цього Кодексу.

За Бюджетним кодексом (ст. 2) бюджет – план формування та використання **фінансових ресурсів** для забезпечення завдань і функцій, які, відповідно, здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» облікова політика визначається як сукупність принципів, методів і процедур, що використовуються підприємством для складання та подання фінансової звітності⁹⁰. У тексті Податкового кодексу – як «центрального орган виконавчої влади, що забезпечує формування **державної фінансової політики**», «центрального орган виконавчої влади, що реалізує **державну політику у сфері митної справи**», «центрального орган виконавчої влади, що забезпечує формування **державної політики у сфері економічного розвитку**», «центральним органом виконавчої влади, що реалізує **державну податкову політику**»⁹¹.

На основі системного аналізу зазначених приписів можна дійти висновку, що немає єдиного підходу до розуміння змісту і структури фінансової політики держави, та нагадати про колізійність законодавства, адже відомий вчений М. І. Фрідман на початку ХХ ст. зазначав, що «російська фінансова наука не багата оригінальними працями, не можемо ми похвалитися і тим, що маємо гарне, зрозуміле й розтлумачене, систематичне і правильне викладення поглядів хоча би найбільш великих сучасних іноземних вчених»⁹². Теоретик права І. Х. Озеров підкреслював: «головне в науці – це вміння правильно сформулювати питання, знайти правильний шлях, інакше можна блукати роками і не просунутися ані на крок»⁹³.

Наукові школи Стародавнього Риму були орієнтовані на пізнання та вивчення окремих юридичних казусів – реальних подій у правовій практиці, а не на структуризацію понять, термінів чи принципів⁹⁴.

⁹⁰ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/part31/idx31473.htm>

⁹¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

⁹² Селиган Э. Этюды по теории обложения / Э. Селиган, Р. Стурм. – СПб.: Правда, 1908. – С. 1.

⁹³ Озеров И. Х. Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. – Изд. 4-е. – М., 1911. – Вып. 1: Учение об обыкновенных доходах.

⁹⁴ Графский В. Г. Интегральная (синтезированная) юриспруденция: актуальный и все еще незавершенный проект / В. Г. Графский // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 49.

Саме тому юридична наука зводилася до основного завдання – *prudentia* – пошук розумного, зрілого рішення⁹⁵.

Разом з тим один із представників позитивістської теорії, відомий австрійський юрист Г. Кельзен, писав, що чисте вчення права є правознавство, але не політика права. Юриспруденція абсолютно некритично «розширилася» завдяки психології та соціології, етиці та політичній теорії. Таке розширення можна пояснити тим, що ці науки мають справу із предметами, що, безсумнівно, тісно пов'язані з правом. І якщо чисте вчення про право бажає відмежувати пізнання права від суміжних дисциплін, то зовсім не тому, що воно не помічає або навіть заперечує цей зв'язок, а тому, що воно хоче уникнути методологічного синкретизму, що затемнює сутність правознавства та стирає кордони, призначені йому природою предмета. Адже, якщо ми порівнюємо предмети, що в різний час у різних народів позначалися словом «право», то виявимо, що в усіх випадках ідеться про порядок людської поведінки. Порядок – це система норм, єдність яких ґрунтується на тому, що вони мають загальну підставу дійсності (*Geltungsgrund*), а підставою дійсності нормативного порядку, як ми побачимо, є основна норма, з якої виводиться дійсність усіх норм, що відносяться до цього порядку. Окрема норма є нормою права, якщо відноситься до певного правопорядку (у випадку, якщо її дійсність ґрунтується на основній нормі цього порядку)⁹⁶.

Дигесті Юстиніана передбачають, що вивчаються два види права – публічне і приватне. Публічне право належить до положення римської держави, приватне – до користі окремих осіб; існує корисне в суспільних відносинах і корисне у приватних відносинах. Публічне право включає в себе святині (*sacra*), служіння жерців, положення магістратів. Приватне право поділяється на три частини, оскільки складається або із природних приписів, або із приписів народів або цивільних (книга 1 титул 1 § 2). У правових системах романо-германського типу визнається доктринальний поділ права на публічне та приватне з метою диференціації правового регулювання приватних і загальних суспільних інтересів. Публічне право як сукупність правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання та захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного ха-

⁹⁵ *Графский В. Г.* Интегральная (синтезированная) юриспруденция : актуальный и все еще незавершенный проект / В. Г. Графский // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 50.

⁹⁶ *Чистое* учение о праве Ганса Кельзена : сб. переводов / отв. за вып. С. В. Лезов. – М. : ИНИОН, 1987. – Вып. 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nashaucheba.ru/v33658/кельзен_ганс_чистое_учение_о_праве?page=3

рактеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або перебувають у відносинах влади та підпорядкування⁹⁷. Загалом традиційно у вітчизняній науці до публічного права належать ті галузі й інститути, що визначають вертикальні субординаційні відносини, а до приватного – галузі та інститути, що горизонтально регулюють відносини між юридично рівними суб'єктами. До публічного права зазвичай відносять конституційне, адміністративне, муніципальне, міжнародне публічне, фінансове право. Як вважає український учений Є. В. Курінний, зміст оновленого визначення предмета адміністративного права становить система груп однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи та обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту. Поза межами предмета адміністративного права виникають і функціонують регулятивні, матеріальні владно-управлінські відносини, об'єкт яких пов'язаний із земельними або фінансовими ресурсами⁹⁸.

Аналізуючи зв'язок юриспруденції з практикою, досліджуючи в цьому контексті взаємодію фінансово-правової доктрини та фінансового законодавства, очевидною є універсальність наукових розробок стосовно політичних і правових ідей, що закладаються в основу концепції владного акта держави. Аналізуючи сучасний стан фінансово-правових відносин, рівень розвитку понятійно-категоріального апарату науки фінансового права, підтримуємо позицію українського вченого В. В. Хошуляка, який, посиляючись на твердження учених про необхідність застосування інтегративного наукового підходу, вказав на такі позитивні аспекти його існування:

- інтегративний підхід не відмінняє застосування того чи іншого методу наукового пізнання, навпаки, він визнає можливість використання різних методів для досягнення основної мети – оптимізації пізнавальної діяльності;
- він характеризується, з одного боку, внутрішньою логічною структурованістю, відповідністю лексичним і граматичним нормам та правилам, із другого – наявністю тих внутрішніх компонентів, що підвищують ефективність його практичного втілення;

⁹⁷ Підпригора О. А. Римське право : підручник / О. А. Підпригора, Є. О. Харитонов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 512 с.

⁹⁸ Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. ... д. ю. н. / Є. В. Курінний. – К. : Національна академія внутрішніх справ України. – 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://disser.com.ua/content/33988.html>

• його керівною ідеєю є дослідження явищ і процесів як цілісної системи у власному взаємозв'язку та взаємозумовленості⁹⁹.

Як вважає академік АПрНУ, д. ю. н., професор О. Скрипнюк, правова політика не може зводитися виключно до функції правового регулювання. Понад те, поняття правової політики є своєрідним визначальним елементом щодо правового регулювання. Ця теза підтверджується тим, що домінуючі способи, методи, форми та напрями правового регулювання набувають своєї артикуляції саме на рівні правової політики. Специфічною властивістю правової політики у перехідний період є необхідність активної діяльності держави у напрямі створення законодавчої бази, ринкових відносин, умов, що стимулювали б розвиток виробництва різноманітних форм власності, демократизацію політичного життя, розвиток політичного плюралізму, формування стабільної державності, піднесення правопорядку, зміцнення правосуддя, реалізацію політичного плюралізму, реалізацію у відносинах між громадянами і державою принципів соціальної справедливості, взаємної поваги та **взаємної відповідальності**. При цьому серед усіх складових правової політики **законодавча політика** набуває першочергового значення. Відсутність необхідних законів, а отже, й чітко визначених юридичних норм, що регулювали б конкретні суспільні відносини, спричиняє невизначеність і поступову стагнацію реформаційних процесів¹⁰⁰. Особливого значення у системі принципів правової держави набуває взаємна відповідальність держави і громадянина. Реалізація цього принципу гарантує існування по-справжньому правової держави, дає можливість державі та громадянину висувати взаємні вимоги, дає змогу застосовувати примусовий захід стосовно суб'єктів, що порушують установлений порядок. Взаємна відповідальність особи й держави є необхідною умовою розбудови громадянського суспільства¹⁰¹. Розмірковуючи про фінансову політику як про категорію фінансового права необхідно врахувати, що основне навантаження потрібно зробити на зміст і особливості прояву фінансових правовідносин у суспільстві. За допомогою фінансів і фінансової політики, стратегія і тактика якої

⁹⁹ *Хохуляк В. В.* Становлення методологічних підходів у науці фінансового права / В. В. Хохуляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2011_1/files/LA111_16.pdf

¹⁰⁰ *Трансформація політики в право* (з міжнародної конференції) // *Право України*. – 2006. – № 1. – С. 154.

¹⁰¹ *Іванчук Н. В.* Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної Української держави : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н. В. Іванчук ; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2007 – С. 4.

змінюється залежно від характеру та спрямованості панівної економічної доктрини, здійснюється багатосторонній регулюючий вплив на ринкові відносини та процес розширеного відтворення¹⁰².

Сучасна доктрина фінансового права і стан фінансового законодавства характеризуються відсутністю спільного розуміння й одностійності правового регулювання основ формування та єдиних підходів до реалізації фінансової політики. Офіційна правова доктрина України як теоретичне закріплення поглядів щодо загально-визнаних цінностей і соціальної дійсності відображена в основному джерелі фінансового права – Конституції. Закріплені Основним Законом України положення є основою для формування й реалізації фінансової політики, правового регулювання публічних доходів і витрат, організації та здійснення фінансового контролю. Як зазначено у Розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції проекту загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року» від 9 липня 08 р. № 947-р, недосконалість інвестиційно-кредитної системи спричиняє відплив власного капіталу та зменшення фінансових ресурсів, що негативно позначається на інноваційній активності суб'єктів господарювання, тому доцільно використовувати переваги, які виникають при гнучкій бюджетній, податковій і грошово-кредитній політиці, що, на нашу думку, разом із монетарною, митною, обліковою, борговою, процентною, валютною та емісійною є складовими фінансової. В Україні немає законів про основи створення та функціонування фінансового ринку (як передбачено Конституцією України, про нормативно-правові акти), про основи фінансової політики держави, а тому усім нам є над чим працювати.

¹⁰² *Сутормина В. М.* Финансы зарубежных корпораций : учеб. пособ. / В. М. Сутормина, В. М. Федосов, Н. С. Рязанова ; под ред. В. М. Федосова. – М. : Просвещение, 1993. – С. 6.

ПЕТРИЦЬКИЙ Андрій Леонідович,
завідувач сектору нормопроектної діяльності
відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ОКРЕМІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Набуття Україною державної незалежності, розбудова соціальної правової держави на ринкових засадах, зміцнення законності та правопорядку, підвищення відповідальності посадових осіб і державних службовців усіх рівнів передбачає відповідні зміни в державній політиці загалом і правовій політиці зокрема, значне підвищення її ролі у суспільстві й державі. Правова політика – цілеспрямована планомірна діяльність держави у сфері правового регулювання соціальних відносин, суть якої полягає в розробленні та практичній реалізації правових ідей і цілей стратегічного характеру. Правова політика є організуючим початком усього правового життя та правового розвитку суспільства, є однією з форм здійснення державної політики, засобом юридичної легітимації офіційного політичного курсу держави¹⁰³.

Сутність будь-якої державної політики полягає у тому, що остання є передусім діяльністю органів державної влади для досягнення певних цілей і розв'язання суспільних проблем. У процесі досягнення таких цілей значну роль відіграє контроль, який є засобом забезпечення досягнення таких цілей. Також для здійснення своїх цілей і завдань правова політика повинна мати певні правові засоби: правові акти, контроль, дозвіл, нагляд. При цьому контроль є не тільки засобом реалізації правової політики, але й однією з найважливіших гарантій ефективності правової політики¹⁰⁴.

З погляду загальної теорії управління контроль необхідно розглядати як одну з головних стадій управлінського процесу, під час якого каналами зворотного зв'язку з'ясовуються результати виконаних операцій, проводиться перевірка їх відповідності заданим параметрам,

¹⁰³ *Проект* концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А. В. Малько. – Саратов, 2010. – С. 5–6.

¹⁰⁴ *Минькович-Слободяник О. В.* Правова політика як чинник правотворчості і правозастосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Минькович-Слободяник. – К., 2010. – С. 16.

у підсумку намічаються заходи щодо стабілізації, корегування, а також підвищення ефективності всієї управлінської системи¹⁰⁵.

Сьогодні ставлення до контролю змінюється: контрольні механізми вже не розглядаються лише як атрибути радянської влади, а набувають нового сенсу, в межах якого вони визначаються як засоби досягнення соціальної правової держави, як елемент правової політики України. У цьому сенсі контроль може розглядатися як досить значимий і за сприятливих правових умов ефективний інструмент політики держави. Основна політична спрямованість контролю – це турбота про встановлення соціально-економічної стабільності в країні, попередження й усунення негативних суспільних процесів, які спостерігаються в Українській державі, підвищення авторитету влади та зміцнення державно-правових інститутів¹⁰⁶.

Проблема контролю загалом та державного контролю зокрема як об'єктивного суспільного явища завжди існувала й існує в усіх країнах і має різні способи вирішення. Держава, керуючись невідкладними завданнями, які вона ставить перед собою у певний період, має контролювати їх здійснення, консолідувати зусилля на подолання перешкод, а також визначати завдання контролю та механізм його здійснення. Державний контроль завжди спрямований на створення таких умов, які сприяли б підвищенню ефективності виконання державних завдань та функціонуванню усіх структур і службовців у межах закону.

Контроль є обов'язковим елементом будь-якої сфери державного управління. У ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю зазначається, що «... організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими коштами, оскільки таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством»¹⁰⁷. Саме об'єктивні потреби держави та органів місцевого самоврядування у грошових коштах вимагають забезпечення повного і своєчасного їх надходження у вигляді податків і зборів (інших обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів.

Контроль є важливим елементом і функцією управління. При цьому управління розглядається як елемент, функція організованих

¹⁰⁵ *Баляев В. П.* Контрольная форма деятельности как средство правовой политики / В. П. Баляев // *Правовая политика и правовая жизнь*. – 2004. – № 3. – С. 12–23.

¹⁰⁶ *Бідей О.* Контроль і дозвіл як засоби реалізації правової політики / О. Бідей // *Право України*. – 2007. – № 8. – С. 22–24.

¹⁰⁷ *Лімська* декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів, 1977 // *Президентський контроль*. – № 1. – 1994. – С. 72.

систем, що забезпечує зберігання їх визначеної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію їх програм і цілей¹⁰⁸. Саме управління теж є системою, яка має свої цілі, об'єкти, суб'єкти і методи.

В Україні сьогодні відбувається процес пошуку і становлення ефективної системи державного управління, побудови організаційної структури органів, які входять до цієї системи, та оптимізація їх функціональної діяльності. Перебуваючи в тісному зв'язку із цим процесом, відповідно модернізується і система контролю в різних сферах державного управління. У стані постійних пошуків і структурних змін перебувають організація і діяльність уряду та центральних органів виконавчої влади, у т.ч. щодо ефективного забезпечення здійснення контролю.

Сьогодні, на жаль, не можна говорити про те, що в Україні існує досить ефективна система здійснення контролю, яка може забезпечити здійснення якісної правової політики. Це пов'язано і з багатьма дискусійними теоретичними питаннями, і з недосконалим правовим регулюванням суспільних відносин у сфері контролю.

Зупинимося на фінансовому контролі як одному з різновидів загального державного контролю, а отже, одному із засобів забезпечення державної політики. Особливе місце фінансового контролю в загальній системі контролю як елемента в системі управління суспільними процесами зумовлюється його специфікою, що найяскравіше виявляється у контрольній функції самих фінансів. Фінансовий контроль є формою реалізації контрольної функції фінансів. Саме нею зумовлюється його призначення та зміст. Водночас суть фінансового контролю, його спрямованість змінюється залежно від рівня розвитку продуктивних сил і виробничих відносин суспільства. Так, розширення господарських прав підприємств, їх самостійності у здійсненні фінансової діяльності, поява нових організаційно-правових форм підприємств збагачує зміст фінансового контролю¹⁰⁹.

Фінансовий контроль є важливою умовою нормального функціонування економічної та фінансової системи, складником, що входить до єдиного механізму державного контролю. Він є самостійною функцією управління економікою, важливим етапом управлінського циклу, коли фактичні результати впливу на керований об'єкт по-

¹⁰⁸ *Советский энциклопедический словарь* / под ред. А. М. Прохорова. – М., 1985. – С. 1379.

¹⁰⁹ *Бурцев В. В. Система государственного контроля* / В. В. Бурцев // *Финансы*. – 2000. – № 9. – С. 48.

рівнюються з вимогами прийнятих рішень і нормативних приписів, а у випадку виявлення їх порушень вживаються необхідні заходи щодо їх усунення.

В Україні здійснення державного фінансового контролю дає змогу оперативно й ефективно впливати на процеси, які відбуваються в економічній сфері життєдіяльності суспільства та держави, що своєю чергою потребує удосконалення організаційно-правового забезпечення структурної та функціональної побудови органів виконавчої влади, покликаних забезпечувати виконання вказаної функції державно-управлінського впливу. Правове регулювання суспільних відносин, у яких відбувається державно-фінансове контролювання, також потребує уточнення визначень низки базових понять, пов'язаних із виконанням відповідними органами виконавчої влади контрольної функції. Крім того, слід зазначити, що й нині у фінансовому контролі існує чимало основних, загальних понять дискусійного характеру.

Точаться дискусії щодо визначення та співвідношення понять «форма» і «метод» фінансового контролю. У науці фінансового права форму фінансового контролю окремі дослідники розуміють як спосіб конкретного виразу й організації контрольних дій, а також вважають, що формами фінансового контролю є ревізія, перевірка, нагляд¹¹⁰. За словами Н. А. Маринів, таке визначення найбільшою мірою відповідає філософському розумінню поняття форми¹¹¹.

На думку О. Ю. Грачовой, прийнято розрізняти такі форми фінансового контролю: ревізія, спостереження, обстеження, перевірка, аналіз¹¹². Г. Ю. Ісаншина виділяє такі форми податкового контролю, як податкові перевірки, облік платників податків, оперативно-бухгалтерський облік надходжень податків, контроль за відповідністю витрат фізичних осіб їхнім доходам¹¹³.

У російському законодавстві існує перелік форм податкового контролю. Деякі вчені¹¹⁴ на цій підставі залежно від способу конкретного вираження та організації контрольних дій, основними формами вважають перевірки, отримання пояснень платників податків, пере-

¹¹⁰ *Фінансове право* : учебник / под ред. проф. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – С. 63.

¹¹¹ *Маринів Н.* Місце податкової перевірки в системі податкового контролю / Н. Маринів // Вісник академії правових наук. – 2005. – № 5. – С. 166.

¹¹² *Фінансове право* : учебник / под ред. Е. Ю. Грачовой, Г. П. Толстопятенко. – М. : ООО «ТК Велби», 2003. – С. 59.

¹¹³ *Ісаншина Г. Ю.* Податковий менеджмент : навч. посіб. / Г. Ю. Ісаншина. – Київ : ЦУЛ, 2003. – С. 39.

¹¹⁴ *Налоговое право России* : учебник / отв. ред. Ю. А. Крохина. – Изд. 3-е, испр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 318.

вірки даних обліку та звітності, огляд приміщень і територій та інші передбачені законодавством контрольні дії.

Але є прихильники теорії, за якою форми фінансового контролю прийнято виділяти на основі критерію часу здійснення контрольних дій. Так, Л. А. Савченко, говорячи про періодичність проведення контрольних заходів, або про т.зв. час здійснення контрольних дій, формами фінансового контролю називає попередній, поточний, наступний¹¹⁵. Щодо останнього погляду слід зазначити, що попередній, поточний, наступний контроль коректніше визначати як види фінансового контролю, критерієм для виділення яких є час його проведення щодо об'єкта (предмета) контролю.

Складність визначення форм і методів фінансового контролю обумовлено неоднозначним підходом до цього питання законодавцем. Зокрема Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р.¹¹⁶ визначається, що державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю завдяки проведенню державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Отже, в розумінні законодавства України під формами державного фінансового контролю можна розглядати саме зазначені форми, оскільки вони є зовнішнім проявом даної функції. Разом з тим у подальшому текст зазначеного Закону України ґрунтується на тому, що, наприклад, фінансовий аудит – це різновид державного фінансового контролю (ст. 2).

Заплутана ситуація і з визначенням методів проведення державного фінансового контролю. Зокрема Порядок проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р.¹¹⁷, закріплює, що інспектування полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться

¹¹⁵ Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. А. Савченко ; Акад. держ. подат. служби України. – Ірпінь, 2002. – С. 215.

¹¹⁶ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-12>

¹¹⁷ Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=550-2006-%EF>

у формі ревізії, яка має забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб (п. 2).

Хоча в подальшому вказаний нормативний акт визначає, що ревізія проводиться у спосіб:

- документальної перевірки, що передбачає контроль за установчими, фінансовими, бухгалтерськими (первинними та зведеними) документами, статистичною та фінансовою звітністю, господарськими договорами, розпорядчими та іншими документами об'єкта контролю, пов'язаними із плануванням і провадженням фінансово-господарської діяльності тощо;

- фактичної перевірки, що передбачає контроль за наявністю грошових сум, цінних паперів, бланків суворої звітності, оборотних і необоротних активів, інших матеріальних і нематеріальних цінностей у спосіб проведення інвентаризації, обстеження та контрольного обміру виконаних робіт, правильністю застосування норм витрат сировини й матеріалів, виходу готової продукції та природних втрат завдяки організації контрольних запусків у виробництво тощо (п. 16).

Отже, зі змісту даного нормативного акта, на нашу думку, можна дійти висновку про те, що методами інспектування державного фінансового контролю є документальна та фактична перевірка, обстеження, контрольний обмір тощо, а єдиною формою є ревізія (планова й позапланова виїзна, а також ревізія місцевого бюджету).

Зазначені факти недосконалого законодавчого регулювання, яке передбачає різне визначення видів, форм і методів фінансового контролю, а також нечіткість визначення стадій процедури здійснення фінансового контролю, їх змістовного наповнення, різноманітність контрольних актів, що приймають відповідні суб'єкти фінансового контролю, та відсутність систематизації законодавства про фінансові правопорушення і санкцій, які застосовуються за їх вчинення, не досить високий ступінь розробленості окремих теоретичних питань взаємодії органів фінансового контролю – це об'єктивні проблеми, з вирішенням яких безпосередньо пов'язана ефективізація здійснення державного фінансового контролю.

Можна зазначити, що державний фінансовий контроль сьогодні не функціонує як єдине системне явище, а передбачає комплекс відносно відокремлених елементів. Останні зазвичай у самостійному режимі виконують властиві їм завдання та функції, які визначаються великою кількістю законів і підзаконних актів.

На недосконалість чинного законодавства, що спричиняє дублювання функцій органів фінансового контролю, паралельне виконан-

ня обов'язків щодо здійснення контролю кількома суб'єктами звертають увагу різні вчені¹¹⁸. Наприклад, у літературі висловлюється думка про те, що нормативна база, яка регламентує взаємовідносини державної контрольно-ревізійної служби із правоохоронними органами, «породила колізію самих законодавчих актів: мають місце розбіжності загальних і спеціальних законів»¹¹⁹.

Ситуація ускладнилася разом із початком реформування системи органів виконавчої влади, оскільки реформування цих органів обов'язково призводить і до трансформації взаємовідносин між ними, а також нового перерозподілу функціональних обов'язків, серед яких і здійснення державного фінансового контролю.

Отже, проблеми визначення форм і методів державного фінансового контролю також пов'язані з визначенням видів даної функції державного управління. Виділення різних видів фінансового контролю можливе за різними критеріями:

- *за обсягом контрольно-владного впливу:*

- *загальний* – стосується загальних питань реалізації фінансової політики у державі (здійснюється Кабінетом Міністрів України та Міністерством фінансів України);

- *спеціалізований* – стосується окремих питань функціонування державно-владного механізму або окремих правовідносин (наприклад податковий, бюджетний контроль тощо), що здійснюється спеціалізованими органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України;

- *за сферою контролюючого впливу:*

- *галузевий* – здійснюється в окремих сферах державного управління;

- *міжгалузевий, або наскрізний* – здійснюється у кількох сферах державного управління;

- *за спрямованістю контролюючого впливу:*

- *внутрішній* – здійснюється у середині системи органів виконавчої влади;

- *зовнішній* – поширюється на суб'єктів і відносини, що виникають поза межами системи органів виконавчої влади.

¹¹⁸ *Роговенко Д. С.* Правовий статус Рахункової палати України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. С. Роговенко. – К., 2007. – С. 27.

¹¹⁹ *Худавердиев И. Г.* Деятельность органов государственной контрольно-ревизионной службы сквозь призму правовых норм (Проблемы, суждения) / И. Г. Худавердиев // Финансовый контроль. – 2009. – № 2. – С. 42.

Крім того, можна провести класифікацію за об'єктами контролю, часом його проведення щодо об'єкта (предмета) контролю тощо.

Слід зазначити, що функція державного фінансового контролю дає змогу забезпечити передусім функцію охорони режиму законності у сфері фінансових правовідносин, оскільки забезпечує певну перевірку лінії поведінки суб'єктів фінансового права з метою виявлення ознак протиправності. Як зазначається в літературі, важливою рисою фінансового контролю є те, що він служить способом перевірки дотримання законодавства¹²⁰.

Зокрема Державна фінансова інспекція України вживає в установленому порядку заходів щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, що виявляється, наприклад, у зверненні до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства із питань збереження та використання активів¹²¹.

Тобто одним із напрямів впливу державного фінансового контролю є правоохоронний вплив на відповідні групи правовідносин. Цей вплив спрямований на припинення неправомірних дій посадових осіб, фізичних та юридичних осіб, винних у недоліках і порушеннях фінансового характеру, пов'язана із притягненням до юридичної відповідальності, а також застосуванням до цих суб'єктів інших заходів державного примусу. Відповідно до чинного законодавства фінансово-контрольні органи уповноважені і самостійно притягати до відповідальності винних осіб, і звертатися до інших компетентних органів щодо притягнення правопорушників до різних видів відповідальності.

До інших напрямів функціонального впливу державного фінансового контролю слід віднести:

- корекційний вплив – виявляючи відхилення від вимог нормативних актів та їх причини, посадові особи органів державного фінансового контролю можуть визначати способи корегування діяльності підконтрольного об'єкта, способи впливу на підконтрольний об'єкт із метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування фінансової системи;

¹²⁰ Белобжецкий И. А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм: монография / И. А. Белобжецкий. – М.: Финансы и статистика, 1989. – С. 31.

¹²¹ Про Положення про Міністерство фінансів України: указ Президента України від 8.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=446%2F2011>

• превентивний вплив – дає змогу запобігти правопорушенням у фінансовій сфері. При цьому цілі превенції досягаються:

- у процесі здійснення контрольної діяльності при виявленні порушень і винних осіб;
- при реалізації правових актів, прийнятих за результатами контролю, у яких сформульовані рекомендації з усунення умов, що сприяють порушенням;
- при проведенні контрольними органами конкретних профілактичних заходів.

Таким чином, функція фінансового контролю є багатогранною, оскільки включає виявлення й аналіз фактичного стану справ, пов'язаних із фінансовою та господарською діяльністю тих чи інших суб'єктів, оцінку правомірності контрольованої діяльності і вживання заходів щодо усунення недоліків, виявлених під час здійснення фінансового контролю. Саме специфічне призначення фінансового контролю дає змогу говорити про його відносну самостійність, що дає можливість відокремити його від інших видів діяльності не тільки в науковому, але й в організаційному аспекті і при визначенні компетенції суб'єктів фінансового контролю, і при створенні спеціалізованих контрольних органів, які не виконують або майже не виконують (служби, інспекції) інших, крім фінансового контролю, державних функцій.

ГАРЯЧА Юлія Петрівна,
заступник завідувача відділу
державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО НАДБАНЬ СПІЛЬНОТИ (*ACQUIS COMMUNAUTAIRE*) ЯК СКЛАДНИК ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка була парафрована сторонами та над текстом якої триває технічна робота станом на кінець 2012 р., не тільки закладе підвалини політичної та всеохоплюючої економічної інтеграції України з ЄС, стане якісно новою юридичною базою співробітництва України з ЄС, а й стане орієнтиром для модернізації країни завдяки проведенню внутрішніх системних реформ у багатьох сферах політичного, економічного й соціального життя країни. Варто зазначити, що Україна здійснює приведення національного законодавства у відповідність до надбань Спільноти ще з 1998 р., у якому набула чинності Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. І хоча на цьому шляху є певні досягнення, процес складно назвати успішним. Потребують суттєвого вдосконалення та концептуально нових підходів механізми державного управління адаптацією законодавства України до надбань Спільноти. У нашій країні підхід до реформування цих механізмів є непослідовним і фрагментарним, спостерігається відсутність належного стратегічного планування і у сфері євроінтеграції загалом, і у сфері державного управління адаптацією законодавства зокрема. Це пояснюється передусім відсутністю в державі окремого центрального органу виконавчої влади, відповідально за єдине стратегічне планування у сфері державного управління євроінтеграційним процесом, включаючи адаптацію національного законодавства до надбань Спільноти як його найважливішого складника.

Також, не зважаючи на досить правильне визначення у вітчизняному законодавстві терміна «*acquis communautaire*», дане поняття має в Україні більш вузький зміст, ніж його зарубіжний аналог, що, безперечно, негативно впливає на якість процесу адаптації в Україні загалом. У вітчизняній науці немає єдиного підходу до визначення «*acquis communautaire*», він часто перекладається як законодавство

Євросоюзу, право ЄС тощо. Найбільш точним перекладом цього французького терміна українською мовою можна вважати «надбаня Спільноти», що відображає всю повноту і всебічність цього поняття. Надбаня Спільноти (інтеграційне право Європейських Співтовариств, згодом – і Європейського Союзу), що формувалося тривалий період, є складним набором правових інструментів, що регулюють і спрямовують європейський інтеграційний процес.

Надбаня Спільноти (*acquis communautaire*) охоплює значну кількість питань і містить, по суті, і формальні, і неформальні правила, тобто такі, що мають рекомендаційний характер або є спільною позицією країн ЄС з того чи іншого питання. З огляду на це застосування державними органами та безпосередньо спеціалістами у сфері адаптації законодавства надто формалізованого підходу не сприяє системній та ефективній роботі у сфері адаптації.

Порівняльний аналіз досвіду європейських країн свідчить про наявність у них різних моделей координації адаптації національного законодавства до надбань Спільноти з вертикальними чи горизонтальними принципами координації та про більшу або меншу ефективність механізмів державного управління адаптацією законодавства до надбань Спільноти у процесі євроінтеграції. Своєю ефективністю довело утворення в деяких країнах єдиних незалежних державних органів, відповідальних за процес євроінтеграції загалом та за забезпечення адаптації національного законодавства до надбань Спільноти як складника євроінтеграційного процесу зокрема, під час якого відбулося зміцнення організаційного механізму державного управління адаптацією законодавства, який включає інституалізацію та координацію цього процесу на міжвідомчому та внутрішньовідомчому рівнях. При цьому ефективності такої системи сприяло усунення дублювання відповідних функцій, зменшення формалізованості процесу адаптації, високий рівень відповідальності і безпосередніх працівників, державних службовців, і високих посадових осіб, а також чіткий розподіл відповідальності за виконання заходів у сфері адаптації законодавства.

Належним чином організована робота державних органів, які займаються питаннями європейської інтеграції, зокрема адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти, впливає на спроможність країни ефективно виконувати завдання, що випливають із зобов'язань, узятих державою перед Євросоюзом у процесі європейської інтеграції. Країна, що бажає інтегруватися в ЄС, має розробити свою власну стратегічну організаційну модель адаптації національної правової системи до надбань Спільноти, відстоюючи

при цьому свої національні інтереси з огляду на політичну, економічну та соціальну ситуацію в державі.

Необхідно зазначити, що максимально централізований механізм державного управління процесом євроінтеграції та, зокрема, адаптацією законодавства, найбільше виправдовує себе з огляду на необхідність досягнення цілей глибокої євроінтеграції, незалежно від того, завершився цей процес вступом до ЄС чи ні. Такий системний підхід дав змогу визначити відповідні пріоритетні заходи, що мали вживатися в державі, починаючи від планування роботи з адаптації законодавства і закінчуючи моніторингом виконання відповідних заходів.

Незважаючи на те, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС не передбачає перспективи членства України в Євросоюзі, вона сприятиме поглибленню відносин між двома сторонами, посилить політичну й економічну інтеграцію нашої країни з ЄС. Однак це буде лише початком складної роботи. Після того, як Угода про асоціацію набуде чинності, Україна має виконати поставлені нею завдання, насамперед у сфері адаптації українського законодавства до законодавства ЄС відповідно до вимог цієї Угоди, але не обмежуючись ними, оскільки процес адаптації законодавства є динамічним і не може бути обмежений визначенням конкретних сфер адаптації та переліком нормативно-правових актів ЄС, що потребують імплементації в національне законодавство.

В Україні до сьогодні існує саме децентралізована модель адаптації, яка довела свою неефективність у наших реаліях. Причиною цього можна назвати передусім існування в Україні низької культури міжвідомчої координації, не спроможної ефективно функціонувати без політичної волі вищих посадовців держави. Також це пояснюється невизначеністю керівництва держави щодо остаточної мети європейської інтеграції України. Хоча в законодавстві України визначено, що одним з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України є набуття членства у Європейському Союзі, це постійно декларується у виступах Президента України, однак насправді на практиці не вживаються всі заходи, необхідні для досягнення зазначеної мети.

Основними передумовами вдосконалення організаційного механізму державного управління адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти є:

- чітка та послідовна координація процесу адаптації (і у вертикальному, і у горизонтальному вимірах) єдиним спеціально уповноваженим органом, до компетенції якого входять і загальні питання

євроінтеграції країни, і питання планування, прогнозування, аналізу, науково-методологічного забезпечення у сфері адаптації законодавства;

- координаційний механізм адаптації законодавства має вибудуватися в контексті адміністративної реформи держави, бути її складником, ураховуючи (по можливості) позитивний досвід європейських країн;

- удосконалення координаційного механізму адаптації законодавства має відбуватися з уникненням дублювань у функціях різних державних органів.

В умовах активної євроінтеграційної політики держави удосконалення правового, організаційного та мотиваційного механізмів державного управління адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти набуває особливого значення. Дедалі актуальнішим стає питання виконання зобов'язань України перед європейськими партнерами і в межах існуючих домовленостей, а також тих, що виникнуть після набуття чинності Угодою про асоціацію. При цьому адаптація законодавства України до надбань Спільноти має стати потужним поштовхом для модернізації країни в політичній, економічній і соціальній сферах та перетворення її на сучасну європейську державу, готову швидко та якісно відповідати на складні виклики сьогодення. Після підписання Угоди також виникне необхідність забезпечення ефективної координації процесу адаптації законодавства.

Належне функціонування механізмів державного управління, у т.ч. адаптації національного законодавства до надбань Спільноти, є необхідною передумовою для багатьох позитивних змін у різних сферах суспільного життя. Отже, вдосконалення відповідних механізмів державного управління є основним чинником, що обумовлює інші зміни та реформи на євроінтеграційному шляху країни.

БЕСЕДІНА Наталія Іванівна,
*завідувач сектору правових експертиз
відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень*

НОРМОТВОРЧА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Визначальну роль у житті будь-якого сучасного суспільства відіграє політика. Вона, як відомо, ділиться на зовнішню та внутрішню. Остання поділяється на види залежно від сфери державної діяльності: політична, економічна, соціальна, культурна, сімейна, житлова, банківська, митна, податкова, валютна тощо. Частина суспільних відносин у кожній із цих сфер тією чи іншою мірою піддається регулюючому впливу правових норм. За своєю природою правова політика є діяльністю держави у сфері правового регулювання. Специфіка цієї діяльності полягає у виробленні та (або) втіленні в життя правових ідей стратегічного характеру, тобто ідей, які визначають напрями розвитку суспільства загалом.

Правова політика держави розробляється, здійснюється на основі взаємодії всіх суб'єктів, що входять у політичну систему суспільства, і втілюється у цільових програмах, концепціях розвитку, міжнародних договорах, законах та інших нормативно-правових актах держави, офіційних документах.

Одним із важливих шляхів здійснення правової політики є нормотворча (правотворча) функція держави. Процес нормотворчості визначається правовою політикою. Водночас створені в результаті правотворчості норми дають змогу оцінювати правильність стратегії діяльності держави у сфері правового регулювання, зокрема те, наскільки вона відповідає або не відповідає загальноновизнаним міжнародним принципам і нормам теорії і практики побудови правової держави.

Правова політика – це політика, заснована на праві. Будучи усвідомленою, консолідованою, вона втілюється насамперед у законах, конституціях, кодексах, інших основних нормативно-правових актах.

Дефекти нормотворчості негативно позначаються на ефективності правової політики. До них, зокрема, належать:

- систематичні виходи законодавця за межі сфери правового регулювання, що призводять до появи актів, які не мають правового змісту;

- невідповідність чинного законодавства міжнародним зобов'язанням держави;
- нечітке розмежування компетенції між органами державної влади;
- недотримання ієрархії нормативно-правових актів;
- наявність пробілів у праві;
- наявність дублюючих норм;
- ігнорування правил техніки нормотворчості тощо.

Усунення цих недоліків нормотворчості сприятиме створенню належних умов для реалізації правової політики держави відповідно до її пріоритетів. Процес застосування норм права залежить від того, яка правова політика здійснюється в державі, на які цінності вона зорієнтована. Своєю чергою вади нормотворчої практики позначаються на якості втілення правової політики в життя суспільства.

Право не може існувати без держави, як і держава не існує без права, оскільки правові форми організації життя суспільства властиві тільки державі. Вирішальною і завершальною стадією формування права є нормотворчість (правотворчість), що є одночасно однією з ознак, які відрізняють державу від інших видів організацій, що функціонують у державно-організованому суспільстві. Характер, якість, ефективність нормотворчої діяльності держави безпосередньо залежать від його «правотворчої політики», ролі держави в її здійсненні. Такий тісний зв'язок права й держави у сфері правотворчості визначає важливість дослідження категорії «правотворча політика» у визнанні її провідною формою реалізації правової політики. Правова політика – це і державний вплив на правотворчий процес, який має бути осмисленим і систематизованим. Нормотворчість – це форма реалізації правової політики, яка багато в чому характеризує спрямованість, стратегічні основи правової політики держави.

Нормотворчість є складовою правотворчої політики, яка водночас ширша за обсягом і включає в себе не тільки власне процес створення, зміни та скасування правових норм, але й діяльність із формування та управління державного впливу), вироблення концепції, ідеї правотворчості, пріоритетів, цілей, завдань правотворчої політики. Така діяльність має усвідомлений, раціонально-вольовий характер, а отже, в її основі має бути певна концепція, що дає уявлення про цілі правотворчого процесу та методи впливу на нього. Вона має бути спрямована на вдосконалення системи правових засобів, формування ефективної системи правових актів.

З огляду на це можна дійти висновку, що нормотворча функція держави – один із важливих напрямів роботи будь-якої держави. Це специфічна інтелектуальна діяльність, що вимагає особливих знань і вмінь, пов'язана зі створенням або зміною існуючих у державі правових норм. За результатами правотворчості, тобто за нормативними правовими актами, у т.ч. законами, оцінюють державу загалом, ступінь її демократичності, цивілізованості, культурності. Людське суспільство завжди вимагало точних і досконалих правових рішень у діяльності органів державної влади, за результатами яких створюються норми права, правила поведінки громадян і організацій. Одна з найважливіших характеристик правотворчості полягає в тому, що це державна діяльність, тобто діяльність головним чином органів держави, які розробляють, приймають, створюють норми права, обов'язкові для тих, кому вони адресовані. Отже, нормотворча функція держави є складовою правової політики держави.

РАЧИНСЬКА Марія Петрівна,
головний консультант
відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень,
аспірант Національної академії
державного управління
при Президентові України

ЛОБІЗМ ЯК ОКРЕМИЙ ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ, ЙОГО РОЛЬ У ВИРОБЛЕННІ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Важливим показником сучасної правової та демократичної держави є гарантування реалізації ефективної взаємодії громадян із владними інституціями. Серед найбільш дієвих та апробованих її форм можна назвати конституйоване лобіювання, яке нині є одним із інтегральних елементів у забезпеченні зворотних зв'язків між владою та суспільством і має досить вагоме конституційно-правове підґрунтя.

Однак в Україні через складний і суперечливий характер державотворчих процесів, відсутність юридичних регуляторів цього феномену, а також негативну історичну спадковість вітчизняного лобіювання, останнє набуло позаправової, вузькогрупової й латентної форми, що у своєю чергою деструктивно позначається на якості чинного законодавства¹²².

Серед українських науковців, які досліджували проблеми лобіювання, слід виділити роботи Д. Базілевича¹²³, М. Розумного¹²⁴,

¹²² Базілевич Д. Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи : інформ.-аналіт. мат-ли до «круглого столу» / Д. Базілевич, В. Нестерович / за заг. ред. к. ю. н. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 36 с.; *Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання* : мат-ли громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 р. / передмова М. Оніщук ; автор і упорядн. : В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв [та ін.] ; за заг. ред. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 108 с.

¹²³ Там само.

¹²⁴ *Лобізм та його інституційні форми. Україна і зарубіжний досвід* : аналіт. мат-ли / упорядн. : М. Розумний, В. Холод. – К. : УПФР, 2005. – 44 с.

О. Молодцова¹²⁵, М. Оніщука¹²⁶, В. Нестеровича¹²⁷, В. Федоренка¹²⁸ та ін.

Як справедливо зазначають вітчизняні науковці, лобізм є окремим правовим інститутом, який на сьогодні вимагає свого правового закріплення. Цей правовий інститут має міжгалузевий характер. Розглядаючи зв'язки правового інституту лобізму з галузями права, вважаємо, що найбільший обсяг регулювання лобістських відносин припадає на норми конституційного права України. Адже, лобізм – це сукупність норм, які базуються на невід'ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами та регулюють відносини, що виникають у процесі відстоювання громадянами своїх або репрезентованих ними інтересів, у спосіб впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, функціонування інституту лобізму базується на невід'ємному праві громадян брати участь в управлінні державними справами, яке закріплено у ст. 38 Основного Закону України. Конституційно-правовий статус громадянина передбачає низку прав, серед яких важливе місце посідає право на участь в управлінні державними справами. Також Конституція України надає право громадянам України об'єднуватися в політичні партії, громадські організації, професійні спілки з метою захисту своїх прав, задоволення політичних,

¹²⁵ Молодцов О. В. Проблеми створення системи лобізму у сфері захисту інтересів місцевого самоврядування України / О. В. Молодцов // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – С. 105–118.

¹²⁶ Оніщук М. В. Унормування інституту лобіювання в Україні – важливий захід щодо подолання корупції / М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – С. 5–8.

¹²⁷ Базілевич Д. Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи : інформ.-аналіт. мат.-ли до «круглого столу» / Д. Базілевич, В. Нестерович / за заг. ред. к. ю. н. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 36 с.; *Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання* : мат.-ли громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 р. / передмова М. Оніщук ; автор і упорядн. : В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв [та ін.] ; за заг. ред. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 108 с.; *Федоренко В. Л.* Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 9. – С. 13–25.

¹²⁸ *Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання* : мат.-ли громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 р. / передмова М. Оніщук ; автор і упорядн. : В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв [та ін.] ; за заг. ред. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 108 с.; *Федоренко В. Л.* Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 9. – С. 13–25.

економічних, соціальних, культурних, трудових, соціально-економічних та інших інтересів, визначаючи таким чином окремих суб'єктів лобізму (ст. 36 Конституції України). Конституційно-правові норми закріплюють можливість використання окремих засобів лобістської діяльності. Це право громадян України на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39 Конституції України), право направляти індивідуальні та колективні звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. 40 Конституції України) тощо. Базовою умовою функціонування правового інституту лобізму є низка прав громадян України, закріплених у конституційно-правовому інституті основних прав і свобод людини та громадянина. Отже, нормами конституційного права України регулюється право громадян України здійснювати лобістську діяльність, їх можливість створювати для цього свої об'єднання, а також закріплюються права громадян – потенційних лобістів.

Підсумовуючи розгляд зв'язку правового інституту лобізму з галуззю конституційного права України, можна дійти висновку, що конституційно-правові норми становлять ліву частку правового інструментарію лобізму. Підставою існування явища лобізму є дія конституційно-правових норм, що забезпечують право і окремих громадян, і їх об'єднань брати участь в управлінні державними справами. Конституційно-правові норми визначають засоби й форми участі громадян та їх об'єднань в управлінні державними справами. При цьому нормами конституційного права України визначено особливий статус окремих органів державної влади, що є підставою для чіткого встановлення сфер лобістської діяльності.

Водночас багатогранність явища лобізму обумовлює міжгалузевий характер зазначеного правового інституту. Так, окремі аспекти лобістської діяльності відображаються в нормах адміністративного, трудового, а також кримінального процесуального та цивільного процесуального права.

Передусім правовий інститут лобізму має значний вплив на сферу регулювання адміністративного права. Так, у процесі взаємодії лобістів із представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, яку лобісти здійснюють задля впливу на прийняття певних управлінських рішень, нагальною є проблема більш чіткого нормативно-правового регулювання питань етики поведінки державних службовців і депутатів усіх рівнів. З огляду на те, що метою лобізму є прийняття владних рішень, повноваженнями щодо здійснення яких наділені державні службовці й депутати, питання визначення меж дозволеної поведінки зазначених осіб при спілкуванні

з лобістами, а також при їх подальшій владно-розпорядчій діяльності знаходяться саме у сфері регулювання адміністративного права. На наш погляд, взаємодія лобістів із представниками владних структур має бути чітко урегульована.

Зазначимо й те, що невиконання державними службовцями своїх обов'язків або вчинення ними правопорушень у процесі лобістських відносин може спричинити дисциплінарні стягнення, що є сферою регулювання трудового законодавства України. А конституційно-правові положення про особливий статус суддів, якими фактично забороняється судове лобіювання, знаходять своє продовження у процесуальному законодавстві, зокрема в кримінальному та цивільному процесах.

Отже, лобізм є особливим міжгалузевим правовим інститутом, який має специфічну сферу правового регулювання – суспільні відносини, що виникають у процесі відстоювання громадянами та їх об'єднаннями суспільних прав завдяки впливу на процес прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування управлінських рішень.

Таким чином, лобізм – явище правове, воно безпосередньо поширюється і на правову політику, і на правове життя будь-якої демократичної держави. Це діяльність, що має на меті легальний вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування, а також на осіб, що займають державні посади. Іншими словами, лобіювання має здійснюватися лише в межах закону, оскільки має вплив на політико-правову систему і виконує низку важливих функцій для суспільства, зокрема такі:

- посередництво між громадянами та державою;
- інформаційна;
- організація суспільних інтересів;
- самоорганізація громадянського суспільства;
- досягнення компромісу тощо.

Загалом лобізм має вирішальний вплив на прийняття політико-управлінських рішень, і в цьому сенсі він відіграє позитивну роль у суспільстві й державі.

Сьогодні легітимність результатів правотворчості залежить не лише від досконалості нормопроектної техніки та сумлінності суб'єктів прийняття нормативно-правових актів, але й від соціальної затребуваності цих актів і впливу громадськості на їх ухвалення. Бажаного результату можна досягти, запровадивши інститут лобіювання, який є новим для України, але традиційним для США, Канади, Великої Британії, Німеччини, Франції, Польщі та інших розви-

нених демократичних країн світу. Інститут лобіювання в демократичних державах здійснює важливу функцію: забезпечує ефективну взаємодію громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання з органами державної влади у питаннях формування й реалізації державної правової політики та здійснення контролю за правотворчою діяльністю.

Аналіз світової практики правового регулювання лобістської діяльності свідчить, що зазвичай реалізуються дві основні стратегії в урегулюванні лобістської діяльності, що впливає на правотворчий процес. Перша припускає урегулювання приватних питань, пов'язаних із лобістською діяльністю (реєстрація представників асоціацій, груп, об'єднань, що захищають приватні, місцеві чи інші інтереси, при парламентах, межі та параметри парламентської сумісності, організація публічних слухань законопроектів тощо) за допомогою декількох спеціальних нормативних правових актів (ФРН, Велика Британія, Італія та ін.). Друга стратегія полягає у прагненні урегулювати лобістську діяльність, її основні різновиди, пов'язані з діяльністю лобістів у представницьких (законодавчих) органах влади у спосіб ухвалення відповідного закону (США, Канада, Литва й ін.). Слід підкреслити, що лобізм у країнах розвиненої демократії навіть без його законодавчого закріплення функціонує цивілізовано. У багатьох випадках він має політичний, економічний та управлінський характер, але передусім ця проблема є правовою.

Слід визнати, що лобізм в Україні існує і розвиватиметься надалі. Сьогодні зростає потреба представників різних форм господарської діяльності у відстоюванні своїх інтересів у владних структурах і цілеспрямованому впливі на політичну владу з метою задоволення численних, передусім економічних інтересів.

Для легалізації інституту лобізму в Україні і для мінімізації його можливих негативних проявів необхідний цілісний правовий механізм, що включає його нормативно-правове закріплення в законодавстві України. Як свідчить позитивний досвід демократичних країн, правове регулювання лобіювання може забезпечити легальну, демократичну взаємодію влади та суспільства, а також створити правові бар'єри для зловживань і корупції у сфері правотворчості. На сьогодні необхідно усвідомлювати, що лише сила закону спроможна встановити межу між лобіюванням і діями, які спрямовані на отримання односторонніх переваг і мають ознаки корупції.

На сьогодні триває дискусія щодо необхідності легітимації інституту лобіювання в Україні. Організаційно-правові засади функціонування інституту лобізму в Україні представлені низкою ініційованих

у 1999–2005 рр. законопроектів, відхилених у Верховній Раді України. Спроба створення нормативно-правової бази не витримала критики експертів і депутатів, недосконалість законопроектів стала причиною правової неврегульованості цієї сфери суспільних відносин.

Нині триває новий етап урегулювання цього питання. Розроблення Міністерством юстиції України у 2009 р. Законопроекту «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» («Про лобіювання») та розгляд і схвалення із зауваженнями цього Законопроекту на засіданні Кабінету Міністрів України¹²⁹ є вагомим підтвердженням того, що перспективи запровадження інституту лобіювання в Україні перемістилися з теоретичної у практично-прикладну, нормопроектну площину. Однак подальше погодження цього законопроекту з інститутами громадянського суспільства та окремими органами державної влади переконують, що найскладнішим у його інсталяції в механізм державної влади є подолання хибних асоціацій у суспільстві про лобіювання як різновид корупції та загрозу т.зв. комерціалізації тієї діяльності, яку сьогодні здійснюють громадські організації та інші інститути громадянського суспільства.

Однак закон про лобізм, яким би досконалим не був, не може охопити всіх проблем, пов'язаних із ним, і насамперед таких як регулювання взаємин між лобістами й посадовими особами, від яких залежать певні рішення й дії, а також питання оплати виконавцям їхніх послуг тощо. Його має доповнювати низка суміжних законодавчих актів, дотичних до цієї сфери. Таку роль можуть відігравати нормативно-правові акти про етику державних службовців, про правила, стандарти етичних і правових норм лобістської діяльності, їх реєстрації, порядок підготовки лобістів, оцінки їхньої кваліфікації тощо.

Для забезпечення порядку діяльності лобістів і можливості контролю за спрямуванням грошових коштів особливу увагу необхідно приділити комплексу питань у сфері оподаткування, порядок здійснення податкового контролю та встановлення відповідальності за порушення податкового законодавства, оскільки легітимність лобістської діяльності визначається переважно тим, наскільки законними та легальними є джерела її фінансування. Зазначене поза сумнівом актуалізує питання про необхідність легалізації такого політико-правового інституту.

¹²⁹ Федоренко В. Л. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 9. – С. 13–25.

Таким чином, законодавче закріплення інституту лобіювання в Україні та його інсталяція в сучасний механізм державного управління вимагає насамперед унормування інституту лобіювання як легального демократичного способу взаємодії громадянського суспільства та правової держави; підвищення професіоналізму та відповідальності посадових осіб при розробленні та реалізації державної політики; створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням; визначення легальних форм і способів лобіювання тощо. Але реалізації цих та інших завдань і заходів, пов'язаних із запровадженням інституту лобіювання в національну правотворчу та правозастосовчу практику, має передувати чесний і відкритий діалог між державою та громадянським суспільством про переваги та недоліки лобіювання.

КОЛОС Михайло Іванович,
суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, доцент

КРИМІНАЛЬНО-ПРОВОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Політика як соціальний феномен є явищем багатограним, мінливим, а тому важко піддається науковому прогнозуванню й узгодженню діяльності суб'єктів її реалізації для одночасного досягнення спільного позитивного результату в економічній, політичній, правовій та інших сферах соціального буття, суспільства й держави.

Правова політика як один із напрямів загальної державної політики є не менш складною, адже ґрунтується на різновекторних приватних і публічних відносинах, урегульованих законами, підзаконними нормативно-правовими актами, договорами тощо. Крім того, вона наскрізь пронизана політичними інтересами суб'єктів таких відносин, що впливають із їхніх економічних потреб і прагнення до максимально можливого періоду утримання влади. Саме ці інтереси впливають на формування і розвиток правової системи держави та її складників – систем права та законодавства. Тому дуже важливо, щоб правова політика відповідала також інтересам носія суверенітету і єдиного джерела влади – Українського народу. Крім того, неприпустимо, аби загальнодержавна правова політика суперечила принципам розбудови та функціонування суспільних відносин, на яких базується місцеве самоврядування. Наявність таких суперечностей може стати підставою для конфліктів, а отже, призвести до неефективності правової політики, під якою ми розуміємо організаційну, регулятивну, контрольну та судову діяльність держави, спрямовану на побудову демократичної, соціальної, правової системи, що забезпечується перманентним удосконаленням правотворчої, правохоронної, правозахисної діяльності, зокрема судовими засобами, з метою реального використання людиною належних їй прав і свобод, виконання обов'язків та легального й легітимного функціонування владного політичного режиму.

Хочу звернути увагу на особливість кримінально-правової політики. У контексті цієї доповіді – це політика держави, спрямована на виявлення за допомогою глибоких кримінологічних досліджень причин злочинності на макро- й мікрорівнях, і вироблення напрямів, формування завдань і визначення засобів кримінально-правового

регулювання (криміналізація, декриміналізація; пеналізація, депеналізація), охорони та захисту найбільш важливих (пріоритетних) суспільних і правових відносин, що вражаються суспільно небезпечними діяннями відповідних суб'єктів.

Кримінально-правова політика разом із кримінологічною, кримінально-процесуальною та кримінально-виконавчою становлять спільний блок політики боротьби зі злочинністю, яка є одним із найважливіших елементів державної правової політики. До речі, кримінально-правову політику України протягом останніх 11 років важко визнати вдалою, хоча формально динаміка внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу є надто інтенсивною. Лише законів, якими законодавець намагався удосконалити Кримінальний кодекс України 2001 року (*далі* – Кодекс), було ухвалено 106, що в середньому становить 9,6 актів на рік. Тому не дивно, що Президент України у своєму Щорічному Посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» звертав особливу увагу на те, що правова реформа, яка проводилася в країні протягом тривалого часу, нині не досягла визначених цілей. І це при тому, що експертиза проектів нормативно-правових актів була організована досить ефективно, як стверджує Глава держави. Із зазначеного випливає, що однією з причин неналежних наслідків правової реформи є несприйняття законодавцем результатів експертної оцінки проектів законів, що негативно впливає на якість законотворчої, а отже, правозастосовної діяльності загалом.

Безумовно, держава не може допускати очевидних недоліків у нормотворчій і правозастосовній діяльності. Тим більше є неприпустимим недосконале правове унормування у сфері охорони та захисту особи, суспільства і, власне, самої держави від злочинних посягань. На мій погляд, створення комплексної, сегментованої за галузевими напрямками Концепції правової політики сприяло б переведенню нормотворчих процесів у сфері забезпечення правової реформи з рівня спонтанних рефлексів на певні соціальні ситуації на цілеспрямований, науково обґрунтований, програмно забезпечений рівень. Концепція, вироблена науковцями за участю представників відповідних державних служб і офіційно затверджена Президентом України, на мою думку, може забезпечити зосередження в межах політико-правового нормотворчого та правозастосовного процесу якісне узгодження дій і необхідний передбачуваний позитивний результат.

Під час роботи над кримінально-правовим аспектом концепції правової політики держави, а пізніше – над відповідною програмою

вдосконалення Кримінального кодексу України пропоную взяти до уваги таке.

По-перше, необхідно досконало перевірити положення Кодексу на їх відповідність Конституції України (*далі* – Конституція) та положенням міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України. Для цього не завжди обов'язково звертатися до Конституційного Суду України. У процесі вдосконалення законів парламент, ознайомившись із детальними висновками вчених, самостійно може усунути будь-які недоліки їхнього змісту.

Наявність такої потреби підтверджується практикою Конституційного Суду України (рішення від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009 тощо), а також сумнівністю окремих положень Кодексу з погляду їх відповідності Конституції. Прикладом є ст. 43 Кодексу, у якій законодавець необґрунтовано надав значні преференції службовим особам та учасникам організованих злочинних груп і злочинних організацій, т.зв. конфідентам, які вчинили протиправні дії під час виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності названих угруповань. Це виявилось у тому, що, по-перше, було повністю виключено можливість застосування до осіб, які виконували це завдання, кримінального покарання у виді довічного позбавлення волі. По-друге, судам заборонено призначати зазначеній категорії осіб покарання у виді позбавлення волі на строк, більший, ніж половина максимального строку позбавлення волі, передбаченого конкретним законом за реально вчинений злочин. По-третє, визначивши категорії злочинів, за вчинення яких дозволено притягувати таких працівників до кримінальної відповідальності, законодавець фактично повністю виключив можливість покарання їх за вчинення злочинів певного рівня класифікації, а саме:

- невеликої тяжкості, за які передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк не більше двох років або інше, більш м'яке покарання;
- середньої тяжкості, за які в законі визначено покарання у виді позбавлення волі на строк не більше п'яти років;
- тяжкі умисні – не пов'язані із завданням тяжкого тілесного ушкодження потерпілому або настанням інших тяжких або особливо тяжких наслідків (частина третя ст. 185, частина третя ст. 186, частина третя ст. 190 Кодексу);
- тяжкі необережні (частина друга ст. 276 Кодексу);
- особливо тяжкі необережні (частина третя ст. 276 Кодексу).

Крім того, якщо звернути увагу на систему інших норм кримінального законодавства України, на підставі яких можливе звільнен-

ня особи від покарання та його відбування, наприклад заміна покарання на більш м'яке, пом'якшення призначеного покарання, застосування амністії чи помилування, то виявиться, що покарання виконавців спеціального завдання, які вчинили злочини, незабаром після його призначення фактично стає формальним актом (ст. 74–87 Кодексу), що не призводить ані до справедливості покарання злочинця, ані до його виправлення.

Такий стан правового регулювання та кримінально-правової охорони суспільних відносин не повною мірою відповідає нормам Конституції України, згідно з якими кожен громадянин України повинен дбати про забезпечення прав і свобод людини, прагнути розвивати і зміцнювати правову державу, усвідомлювати свою відповідальність за дотримання Конституції України (Преамбула); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, оскільки утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів (ст. 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права, Конституція має найвищу юридичну силу, а закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції та мають відповідати їй (ст. 8); конституційні права та свободи в державі гарантуються і не можуть бути скасовані, а при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22); громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом (ст. 24); кожна людина має невід'ємне право на життя, ніхто не може бути свавільно позбавлений життя, обов'язок держави – захищати життя людини (ст. 27); кожна людина має право на свободу й особисту недоторканність (ст. 29).

Зазначені положення Конституції України не можуть скасовуватися або обмежуватися законами. Інші конституційні права і свободи людини, зокрема право на життя, здоров'я, особисту недоторканність, не можуть не лише скасовуватися, але й обмежуватися навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64).

Вважаю, що в жодному випадку не можна нехтувати вказаними конституційними цінностями під час проведення дуже важливих, але все-таки локальних правоохоронних операцій щодо викриття і припинення діяльності злочинних угруповань, а тим більше унормовуючи

діяльність правоохоронних органів та їх службових осіб і конфідентів. Адже працівники цих органів – службові особи. Вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченим Конституцією та законами України (частина друга ст. 19 Конституції). Нормативно-правові акти, що регулюють діяльність правоохоронних органів, не дозволяють службовим особам або іншим громадянам, з якими вони співпрацюють під час виконання спеціальних завдань, вчиняти злочини або інші протиправні дії.

Крім того, Конституційний Суд України у справі про призначення судом більш м'якого покарання (рішення від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004) зазначив, що принцип рівності всіх громадян перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, що поширюється, зокрема, на призначення кримінального покарання. Притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності не лише означає рівність усіх осіб перед законом, а й передбачає встановлення в законі єдиних засад для застосування такої відповідальності.

Потрібно також пам'ятати, що не менш важливими у системі регулювання суспільних відносин є правила моралі. Вони є однією із форм суспільної свідомості, яка регулює поведінку людини в усіх сферах суспільного життя. Її норми не схвалюють врятування життя однієї особи, навіть якщо це є життя оперативного працівника або конфідента, нехтуючи життям і здоров'ям інших людей, наприклад потерпілих, захоплених у заручники у заручницькій організації.

На мою думку, усунення проблем, закладених у змісті ст. 43 Кодексу, має бути негайним. Одним із найбільш правильних способів їх вирішення було б скасування законодавцем цієї статті. Її функції у механізмі правового регулювання кримінальної відповідальності оперативних працівників, які виконують спеціальні завдання в організованих групах і злочинних організаціях, повною мірою можуть виконувати статті 36 («Необхідна оборона»), 39 («Крайня необхідність»), 40 («Фізичний чи психічний примус») Кодексу та інші норми.

Зазначу, що в жодній із трьох інших держав пострадянського простору – Республіки Білорусь, Казахстану й Литви, – де є подібні норми у кримінальних кодексах, таких несправедливих і необґрунтованих переваг працівники правоохоронних органів і конфіденти не мають.

По-друге, у кримінально-правовому підрозділі концепції правової політики України необхідно закріпити положення, яке спонукало б до створення механізму попереднього контролю за наявністю підстав для здійснення криміналізації або декриміналізації певних сус-

пільно-правових відносин. Це виключило б грубі порушення під час такої діяльності.

Наприклад, варто звернути увагу на ст. 381¹ Кодексу, що стосується кримінальної відповідальності слідчого за систематичне невиконання поточних указівок прокурора. Із цієї норми не зовсім зрозуміло, що таке «письмова вказівка прокурора», а саме: це понад два окремі процесуальні акти, викладені у письмовій формі, що мають визначені у законі реквізити з описом у кожному з них змісту однієї керівної настанови прокурора, яку він вимагає виконати, чи один такий акт, але з описом у ньому трьох і більше вказівок прокурора, які слідчий умисно не виконує. Також не можна визначити, чи умисне невиконання слідчим трьох і більше вказівок прокурора, за які він може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, має відбуватися в межах одного або понад двох окремих кримінальних проваджень.

Крім того, законодавець, надавши слідчому та прокуророві дискретне право приймати процесуальні рішення у письмовій формі не лише тоді, коли це визначено у Кримінальному процесуальному кодексі України (*дали* – КПК), «а також коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне» (частина третя ст. 110 КПК), наділив у цій частині дуже широкими повноваженнями прокурора та значно розширив обсяг правового поля, що підлягатиме кримінально-правовій охороні ст. 381¹ Кодексу, зокрема й завдяки тим письмовим указівкам прокурора, які він може давати із суб'єктивно надуманих мотивів, незалежно від їх публічної, приватної чи правової цінності, що буває нерідко.

Якщо погодитися з логікою законодавця в частині криміналізації бездіяльності слідчого, визначеної у ст. 381¹ Кодексу, то виникає непослідовність, яка полягає в тому, що аналогічно не охороняються у кримінально-правовому порядку «письмові вказівки керівника органу досудового розслідування», які він дає тому самому слідчому (пункт 3 частини другої ст. 39 КПК), адже за змістом вони можуть бути навіть важливішими, ніж ті, що дає прокурор. Понад те, у законі чомусь не передбачено кримінальної відповідальності прокурора за надання необґрунтованих письмових указівок слідчому або невиконання вказівок прокурора вищого рівня щодо строків вчинення процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень. І це при тому, що бездіяльність прокурора є не менш шкідливою, ніж невиконання слідчим його письмових указівок.

Наведене дає підстави стверджувати, що ст. 381¹ Кодексу через правову невизначеність і непередбачуваність очевидно не відповідає вимогам принципу верховенства права.

Вважаю, що положення цієї статті криміналізовані безпідставно, адже така бездіяльність слідчого не має характеру і ступеня суспільної небезпечності, необхідних для криміналізації. Ця теза підтверджується такими даними: по-перше, надання прокурором письмових указівок не є новелою, оскільки воно було унормовано також у КПК УРСР 1960 р. (ст. 227), але невиконання окремих із них ніколи не становило загрози для остаточного прийняття законного рішення у розслідуваній справі, а отже, не криміналізувалося навіть радянською владою. Шкідливість невиконання слідчими окремих указівок прокурора за своїм обсягом і характером і нині не досягла рівня суспільної небезпечності, що могло б спонукати до криміналізації таких діянь; по-друге, невиконання або неналежне виконання слідчим службових обов'язків, зокрема й у частині відпрацювання письмових указівок прокурора, перебуває у площині його адміністративних правовідносин з органом, у якому він проходить службу, для яких є характерним відмінний від кримінальної вид юридичної відповідальності – дисциплінарна. Саме вона відповідає рівню суспільної шкідливості службової бездіяльності слідчого, що інколи допускається у процесі виконання поточних указівок, що він одержує від службових осіб, які контролюють і наглядають за його процесуальною діяльністю; по-третє, кримінальна відповідальність слідчого має встановлюватися за правопорушення, що безпосередньо негативно впливають на права та свободи потерпілих від них, мають відповідні негативні наслідки злочинного характеру, а отже, мають високий рівень суспільної небезпечності.

По-третє, вважаю, що в концепції правової політики має бути передбачено завдання перевірки його норм на предмет корупційної небезпечності. Наприклад, абсолютно різним за строком, а отже, обсягом і змістом, є покарання за звичайне умисне убивство (частина перша ст. 115 Кодексу), що може тривати за однакових злочинних дій і їх наслідків для однієї людини 7 років, а для іншої – 15, або на 214,2 % довше. Понад те, за будь-яке юридично рівноцінне умисне вбивство з обтяжливими обставинами (частина 2 ст. 115 Кодексу) суд може призначити покарання у виді 10 років позбавлення волі, а може й позбавити її довічно.

Таких прикладів у положеннях Кримінального кодексу можна віднайти багато, а суть їх одна – вони є реальною підставою для суб'єктивно вмотивованого судового угляду, а отже, й для корупційних діянь.

По-четверте, важливу роль у законотворчій і правозастосовній діяльності відіграє слово, а точніше, спеціальна юридична термінологія. Неправильне її вживання, на мою думку, зводить нанівець

серйозне ставлення до закону як до нормативного акта вищої юридичної сили, що регулює або охороняє найважливіші суспільні відносини, об'єктивно відтворюючи їхню соціальну сутність.

Тому, вважаю, дуже важливо, щоб у Концепції правової політики було передбачено завдання ревізії використаних у Кодексі термінів. Адже неприпустимо називати закон або право «кримінальними», тобто злочинними, як це відбувається із сучасним Кодексом.

Крім того, загальновідомо, що людина може бути позбавлена «волі» унаслідок хвороби або травми мозку, що порушує її нормальну діяльність. Жоден суддя не має права позбавляти людину цієї природної цінності, проте в багатьох вироках суди вимагають саме таких заходів. Однак у місцях ув'язнення у цій частині вироки не виконуються, засуджених волі не позбавляють, а лише обмежують у свободі. Людину неможливо позбавити свободи повністю, навіть якщо вона перебуватиме у виправній установі довічно. Адже і в колонії вона продовжує думати, читати, писати, час від часу зустрічатися з рідними, ходити, спати тощо. Усе це – наслідок наявності у неї непорочної волі.

Необгрунтована підміна терміна «свобода» терміном «воля» відбулася внаслідок неправильного перекладу староруського терміна «вольності», що означав «свободи» і використовувався у русько-литовських статутах 1529, 1566, 1588 рр., а тому на сучасному етапі розвитку «кримінального» права варто використовувати міжнародно визнаний термін «свобода».

Крім того, особливістю «кримінального» права і процесу є те, що однією з кваліфікуючих ознак у багатьох нормах є «спосіб» вчинення злочину, а тому його потрібно доказувати. Проте в окремих нормах безпідставно вживається художнє слово «шлях», яким нібито можна здійснити протиправне діяння (частина друга ст. 194, частина перша ст. ст. 195, 198, частина друга ст. 347 Кодексу). Це з юридичного погляду неправильно. Наведені дані дають підстави для таких висновків:

- правова політика України потребує формування концептуальних засад, що стануть орієнтиром у реформуванні правової системи та складника системи права й системи законодавства держави;
- кримінально-правовий аспект Концепції правової політики України має передбачати перевірку чинного кримінально-правового законодавства на предмет відповідності Конституції України, антикорупційної безпечності, обгрунтованості криміналізації, декриміналізації, пеналізації, депеналізації та використання спеціальної термінології.

ФРІС Павло Львович,
доктор юридичних наук, професор

ДО ПИТАННЯ ПРО КОНЦЕПЦІЮ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БОРТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

Двадцятирічний шлях розвитку Української держави супроводжувався створенням національної законодавчої бази, що було необхідною умовою досягнення реальної незалежності. Однак, як справедливо зазначив Президент України, уся ця діяльність здійснювалася безпланово і безсистемно¹³⁰. На жаль, український законодавець не спромігся зробити того, що зробив законодавець Казахстану, розробивши та затвердивши на законодавчому рівні Концепцію правової політики країни на період 2002–2010 рр., яка була повністю реалізована у визначені строки¹³¹. На її заміну було розроблено і прийнято новий програмний документ – Концепцію правової політики республіки Казахстан на період 2010–2020 рр.¹³² Слід зазначити, що розроблення і прийняття такого документа на пострадянському просторі здійснено лише у Казахстані.

Концепція правової політики, яка є фактично стратегічним планом законодавчої діяльності, дає можливість уникнути хаосу в законодавчому процесі, прийняття непродуманих законодавчих рішень, сконцентруватися на найважливіших законах, здійснивши «градування» за ступенем важливості тощо. «На сьогодні в Україні цілком очевидно є потреба у концептуалізації правової політики, що є однією з умов забезпечення її ефективності, тобто цілеспрямованої планомірної діяльності держави у сфері правового регулювання соціальних відносин»¹³³.

Загальна концепція правової політики має визначати її завдання, цілі, принципи, методи реалізації і на загальному рівні, і в розрізі окремих напрямів. Вона має бути перспективною (щонайменше на 10 років) і слугувати стабільності законодавства загалом. На її осно-

¹³⁰ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslannya2012-993d0.pdf>

¹³¹ *Концепція* правової політики Республіки Казахстан от 20.09.2002 г. № 949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02392&all=all>

¹³² *О Концепции* правової політики Республіки Казахстан на период с 2010 до 2020 года: указ Президента Республіки Казахстан от 24.08.2009 г. № 858 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04450&uro=17001>

¹³³ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslannya2012-993d0.pdf>

ві мають розроблятися і прийматися концепції розвитку окремих галузей права (можливо, у розрізі окремих напрямів діяльності, які регулюються спорідненими галузями системи права – міжгалузеві доктрини політики, наприклад правова політика у сфері боротьби зі злочинністю).

Концепція правової політики України структурно має містити розділи, які визначають і загальні підходи до цього виду внутрішньої політики держави, і ті, що визначають загальні підходи до політики в окремих сферах. Так, мають виокремлюватися такі сфери: державного будівництва, правового регулювання цивільних і господарських відносин, боротьби зі злочинністю та ін.

Однак прийняттю і Концепції правової політики загалом, і галузевих концепцій має передувати розроблення їх доктрин. При цьому, якщо доктрина правової політики України відображена у працях вітчизняних науковців, то стан розроблення галузевих правових політик, у т.ч. політики у сфері боротьби зі злочинністю, не може бути визнаний задовільним. Це при тому, що саме українська наука була чи не засновником розроблення такої доктрини у працях видатних українських вчених ХІХ – початку ХХ ст. Л. С. Белогриць-Котляревського, Л. Є. Владимірова, Г. С. Гордієнко, І. М. Данилевича, О. Ф. Кістяківського, І. О. Максимовича, К. П. Пауловича та ін. Саме її представник М. П. Чубінський заклад теоретичні підвалини цієї політики на яких упродовж усього часу розвивається ця наука. Саме йому, за висловом О. І. Александрова, вітчизняна наука зобов'язана «стрункою теорією цієї наукової дисципліни»¹³⁴.

Відсутність доктрини та концепції політики у сфері боротьби зі злочинністю загалом і кримінально-правової політики зокрема, яка є її системоутворювальним елементом, призводить до вкрай негативних наслідків. Так, наприклад, за даними В. Я. Тація за період із 1 вересня 2001 р. загальна кількість змін і доповнень до Кримінального кодексу України становила фантастичну цифру – 349! При цьому в 62 статті зміни вносилися двічі, у 26 статей – тричі, у 6 статей – чотири рази. КК було доповнено 52 статтями, з яких 45 абсолютно нові. Із 447 статей, які були в КК на момент його прийняття у 2001 р. 209 (46,8 %) уже було змінено. Про яку стабільність законодавства можна говорити? Фактично в середньому щомісячно зміни й доповнення вносилися приблизно у три кримінально-правові норми.

¹³⁴ Александров А. И. Уголовная политика и уголовный процесс в российской государственности : история, современность, перспективы, проблемы / под ред. В. З. Лукашевича. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та. – С. 59.

Ще одним прикладом законодавчого свавілля, яке стало можливим саме у зв'язку із відсутністю концепції кримінально-правової політики, можуть бути факти наведені В. Д. Швецем, В. М. Грицаком, Я. І. Василькевичем та В. О. Гацелюком¹³⁵. Так, лише за час діяльності Верховної Ради України V скликання було подано 37 законопроектів, спрямованих на внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України. Якщо згадати, що каденція Верховної Ради України V скликання тривала дуже короткий термін – із березня 2005 р. по квітень 2007 р., то кількість законопроектів вражає. Якщо згадати, що йдеться про внесення змін і доповнень у КК, із часу затвердження якого тоді не минуло і п'яти років, то ситуація стає ще більш сумною. Задля об'єктивності слід зазначити, що абсолютна більшість (29) із цих законопроектів була відхилена.

У питанні розроблення концепції політики у сфері боротьби зі злочинністю, слід рухатися поетапно, вирішуючи спочатку більш загальні завдання, переходячи після їх формулювання до більш конкретних. На практиці це передбачає розроблення та прийняття спочатку загальної Концепції політики у сфері боротьби зі злочинністю, яка має визначати її завдання, цілі, принципи, методи реалізації і загалом, і в розрізі її складників – кримінально-правової, кримінальної процесуальної, кримінально-виконавчої та кримінологічної (профілактичної) політик.

На сьогодні визначення загальних підходів до доктрини політики у сфері боротьби із злочинністю в Україні було здійснене лише автором цих рядків у монографії «Політика у сфері боротьби зі злочинністю і права людини»¹³⁶, виданій обмеженим накладом.

Концепція політики у сфері боротьби зі злочинністю є комплексним напрямом, який об'єднує кримінально-правову політику, кримінальну процесуальну політику, кримінально-виконавчу політику та кримінологічну (профілактичну) політику.

Розробленню концепцій видів політики, які входять до політики у сфері боротьби зі злочинністю (галузевих концепцій) також має передувати їх розроблення на доктринальному рівні. На сьогодні найбільш розробленою слід вважати доктрину кримінально-правової політики, адже розроблені і її загальні положення (доктрина загалом), і деякі окремі складники. Розроблені й розробляються доктрини кримінально-правової політики за окремими напрямками у таких

¹³⁵ Швець В. Д. Законодавча реалізація кримінально-правової політики : аналіз законопроектної діяльності Верховної Ради України V скликання з питань кримінального права / В. Д. Швець, В. М. Грицак, Я. І. Василькевич, В. О. Гацелюк. – К. : АТІКА, 2008.

¹³⁶ Фріс П. Л. Політика у сфері боротьби зі злочинністю і права людини / П. Л. Фріс. – Івано-Франківськ : Прикарпатський юридичний інститут ЛьвДУВС, 2009.

сферах: реалізації кримінально-правової політики; протидії злочинам, що вчиняються із застосуванням насильства; призначення покарань; забезпечення розвитку глобального інформаційного простору; забезпечення права на освіту тощо.

Питання про розроблення доктрини та концепції кримінальної процесуальної політики на сьогодні є найскладнішим у зв'язку з тим, що Кримінальний процесуальний кодекс України нещодавно набув чинності й потрібен час для здійснення аналізу його ефективності, проблем, що виникають на рівні реалізації його норм. Це, однак, не заперечує розроблення проблеми на доктринальному рівні, оскільки доктрина формується у т.ч. завдяки поглядам, які не співпадають із загальноприйнятими і навіть закріпленими в законі¹³⁷.

Проблемі кримінально-виконавчої політики в Україні присвячені дві дисертаційні праці – докторська дисертація, присвячена історії цього виду політики¹³⁸, та кандидатська дисертація, присвячена аналізу поняття, завдань, принципів, рівнів та інших загальних характеристик¹³⁹. Крім того, питання кримінально-виконавчої політики розглядалися в окремих публікаціях українських учених-криміналістів.

На жаль, проблема кримінологічної (профілактичної) політики майже повністю залишилася поза увагою науковців¹⁴⁰. Можливо, це якимось пов'язано із загальною втратою суспільного інтересу до цієї діяльності¹⁴¹.

Розроблення галузевих концепцій має здійснюватися і в розрізі усієї галузі права, і в розрізі окремих напрямів, наприклад, концепція політики у сфері боротьби із корупційними злочинами або у сфері боротьби зі злочинами у сфері розвитку глобального інформаційного простору в Україні тощо (вже реалізується в межах виконання наукової програми «Політика Української держави у сфері боротьби зі зло-

¹³⁷ На рівні дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук така робота зараз готується.

¹³⁸ *Яцишин М. М.* Історико-правові засади кримінально-виконавчої політики України : дис. ... д. юрид. наук / М. М. Яцишин ; Луцький національний ун-т імені Лесі Українки. – Луцьк, 2011.

¹³⁹ *Кондратішина В. В.* Кримінально-виконавча політика України : Формування та реалізація : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Кондратішина ; Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. – Л., 2009.

¹⁴⁰ Достатньо загально висвітлено підходи до її розуміння і деякі загальні характеристики лише у працях автора цієї публікації. Див. : *Фріс П. Л.* Політика у сфері боротьби зі злочинністю і права людини / П. Л. Фріс. – Івано-Франківськ : Прикарпатський юридичний інститут ЛьвДУВС, 2009; *Фріс П. Л.* Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми / П. Л. Фріс. – К. : Атіка, 2005.

¹⁴¹ В Україні на сьогодні втрачено усі позитивні досягнення щодо попередження злочинності, повністю знищена вся система профілактики, яка існувала у 70–80 роках ХХ ст. у СРСР.

чинністю» – № 01110U001541, яка затверджена і розробляється на кафедрі кримінального права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника).

На сьогодні на теренах колишнього СРСР лише в Російській Федерації на рівні Громадської палати при Президенті Росії розроблена концепція кримінально-правової політики, яка, однак, не отримала законодавчого закріплення. Концепція всебічно, детально, на глибокому науковому рівні визначає широке коло питань, які необхідно вирішити для надання законотворчій діяльності у сфері кримінального законодавства дійового характеру. До її недоліків слід віднести лише те, що вона фактично включає в себе також концептуальні елементи політики у сфері боротьби зі злочинністю у цілому, а також питання кримінально-виконавчої та кримінологічної (профілактичної) політик.

Яка ж структура концепції політики у сфері боротьби зі злочинністю може бути прийнята за основу?

Вважаю, що вона має включати такі розділи.

1. Мета й загальні завдання політики у сфері боротьби зі злочинністю.

2. Напрями політики у сфері боротьби зі злочинністю.

3. Мета, основні завдання та напрями кримінально-правової політики.

4. Мета, основні завдання та напрями кримінальної процесуальної політики.

5. Мета, основні завдання та напрями кримінально-виконавчої політики.

6. Мета, основні завдання та напрями кримінологічної (профілактичної) політики.

7. Забезпечення ефективності політики у сфері боротьби зі злочинністю та її критерії.

8. Строки, етапи та органи реалізації політики у сфері боротьби зі злочинністю.

9. Оцінка реалізації концепції політики у сфері боротьби зі злочинністю.

На рівні розроблення галузевих концепцій більше уваги необхідно приділити питанням напрямів відповідної політики (не уникаючи деталізації).

Особливо хотілося б зазначити, що при розробленні концепції кримінологічної (профілактичної) політики значна увага має приділятися питанням органів, які повинні реалізувати цю діяльність, включаючи визначення (звичайно на загальному рівні), кола їх повноважень відповідно до ланки.

СТЕБЛИНСЬКА Оксана Степанівна,
*в.о. начальника кафедри кримінально-правових дисциплін
Інституту кримінально-виконавчої служби
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ЗАСАДА ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ)

У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році» зазначається, що правове життя українського суспільства у сучасних умовах характеризується такими притаманними перехідному стану рисами, як нестабільність, динамізм змін, нерівномірність темпів і рівнів перетворення різних сфер суспільних відносин, недостатня ефективність значної частини регулятивних механізмів тощо. Сфера правового регулювання перебуває у стані динамічної трансформації та ускладнення, що відбуваються і під державно-правовим впливом, і значною мірою стихійно, в результаті дії внутрішніх механізмів саморегуляції.

Крім того, зазначається, що занепокоєння викликає процес безпрецедентної за масштабами криміналізації суспільних відносин, зростання багатьох видів злочинності та урізноманітнення її форм. Особливе занепокоєння викликають явища, що зумовлюють латентність злочинності, передусім відсутність дієвого механізму реагування з боку правоохоронних органів на звернення громадян.

У зв'язку з цим проблема запобігання злочинності займає одне із провідних місць у соціальній політиці та розробляється і реалізується в межах кримінологічної політики, яка є складником правової політики України. При цьому дотримання прав людини є однією із основних засад формування цієї політики.

Кримінологічна політика є самостійним елементом правової політики, яка поєднана з іншими елементами – кримінально-правовою, кримінально-процесуальною та кримінально-виконавчою політиками.

Кримінологічна політика тісно взаємопов'язана із кримінально-правовою, що розробляє стратегію і тактику, формулює основні завдання, принципи, напрями та цілі кримінально-правової дії на злочинність, засоби їх досягнення, і виражається в нормах кримінального закону, практиці їх застосування, актах офіційного тлумачення

кримінально-правових норм і постановах Пленуму Верховного Суду України (складники кримінально-правової політики). Взаємозв'язок і взаємодія кримінологічної та кримінально-правової політик виявляється, по-перше, через встановлення кримінально-правовою політикою меж реалізації профілактичної політики. Це здійснюється на підставі процесів криміналізації і декриміналізації, унаслідок чого чітко визначається коло злочинного, що є об'єктом кримінологічної політики. По-друге, кримінально-правова політика визначає інтенсивність профілактичної діяльності, профілактичний вплив стає менш інтенсивним з огляду на зменшення характеру і ступеня суспільної небезпечності вчинюваного злочинного діяння. По-третє, кримінально-правова політика визначає і деякі види кримінологічної політики. Так, саме від кримінального права залежить здійснення профілактики рецидивної злочинності, профілактики за видом злочинності (насильницької, корисливо-насильницької, економічної). По-четверте, кримінально-правова політика визначає основні напрями кримінологічної політики у країні загалом, у регіонах та на конкретних об'єктах.

Кримінологічна політика може успішно здійснюватися тільки в тому випадку, якщо вона спирається на наукові знання про чинники, закономірності злочинності, тенденції її розвитку, зв'язки з іншими соціальними процесами. У цьому значенні кримінально-правова політика є каталізатором наукових досліджень, поштовхом для постановки і вирішення нових проблем у кримінології, пов'язаних із розробленням заходів боротьби зі злочинністю. Вона реалізується за окремими напрямками, які визначаються (особливо через правозастосовну практику) у країні в цілому, у регіонах та на конкретних об'єктах. Це здійснюється способом визначення пріоритетних завдань щодо запобігання найбільш розповсюджених видів злочинів, що мають найбільше поширення у конкретному регіоні чи на конкретному об'єкті.

Передусім кримінологічна політика має забезпечувати охорону найважливіших суспільних цінностей від злочинних посягань. Це питання містить дуже важливу проблему, пов'язану із обсягом охорони, криміналізації. З вирішення цього питання може бути пов'язане грубе порушення прав людини.

Недостатня охорона спостерігається у тих випадках, коли поза межами кримінально-правової політики залишаються цінності, які суспільство (суспільно-правова психологія) відносить до важливих, та підлягають кримінально-правовій охороні.

Слід відверто визнати (і це зазначено у Посланні Президента), що в Україні виник значний розрив між теорією та практикою належно-

го дотримання прав людини при формуванні й реалізації правової політики, що виявилось в порушеннях основних прав особи – права на життя, здоров'я, безпеку, оплату праці, соціальний захист тощо. Значною мірою це обумовлено незадовільним, неякісним правовим забезпеченням розв'язання соціально-економічних проблем. При цьому порушення може полягати і в недостатній охороні, і в зайвій, надмірній охороні.

Недостатність охорони може пов'язуватися також із встановленням меншого рівня охорони ніж той, якого вимагає суспільство. Прикладів цих двох видів недостатньої охорони в історії вітчизняної політики у сфері боротьби зі злочинністю багато. Так, протягом тривалого часу не здійснювалася охорона особистості від катування, на недостатньому рівні здійснювалася охорона власності особистості. Одночасно існувала (й існує) надмірна охорона, коли встановлювалася кримінальна відповідальність за посягання на об'єкти, які за своєю суспільною цінністю не потребували встановлення кримінальної відповідальності.

Чинний КК України на сьогодні містить приклади і недостатності, і надмірності кримінальної відповідальності, що є загрозою охорони прав людини. Так, наприклад, дослідження суспільної думки фіксує факт наявності вимоги до встановлення кримінальної охорони від наклепу, декриміналізованої у 2001 р.

Традиційно болючим є питання забезпечення громадянських і політичних прав – права на справедливий суд, на захист від дискримінації, свободу думки, віросповідання, слова, преси, а також право участі в громадських організаціях, право голосувати на виборах або домагатися свого обрання (право голосу) тощо. Але до забезпечення цих прав треба підходити зважено, враховуючи інтереси усіх членів суспільства та не допускаючи політичних зловживань та емоційної ескалації. Адже, за словами одного французького мислителя, свобода можлива лише у тій країні, де право володарює над емоціями.

Грубі порушення прав людини при реалізації політики у сфері боротьби зі злочинністю ще в СРСР визначили неослабну увагу до питання щодо дотримання прав людини в ситуації притягнення її до кримінальної відповідальності та під час відбування покарання. Однак такий підхід є деформованим. Тому передусім необхідно звертати увагу на дотримання та відновлення прав потерпілого від злочину. Але на нього в процесі формування та реалізації політики у сфері боротьби зі злочинністю зверталось і звертається ще недостатньо уваги.

Незважаючи на те, що Україна ратифікувала більшість найважливіших міжнародних актів у сфері прав людини – Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Факультативний протокол до нього 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р., Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., Конвенцію про права дитини 1989 р., Конвенцію ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. та ін., – їх дія на території нашої держави номінальна.

У зв'язку з цим на перший план має вийти робота громадських і правозахисних організацій, зобов'язаних нагадувати владі про взяті на себе зобов'язання щодо забезпечення міжнародних стандартів із прав людини.

Варто зазначити, що задля забезпечення дотримання в державі прав і свобод людини та громадянина при формуванні правової політики України потрібно, щоб на всіх рівнях влади та кожним громадянином усвідомлювалася їх важливість.

КОЗЬЯКОВ Ігор Миколайович,
проректор з наукової роботи
Національної академії прокуратури України –
директор Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ МІНЕРАЛЬНОЇ СИРОВИНИ

Потужна природно-ресурсна база є матеріальною основою економічного зростання та забезпечення національної безпеки будь-якої держави, тому складно переоцінити важливість ресурсів надр у сталому розвитку України. Мінерально-сировинну базу утворює сукупність розвіданих і попередньо оцінених запасів корисних копалин і супутніх компонентів, яка може бути застосована в галузях національної економіки за умови отримання економічної вигоди на рівні, достатньому для провадження розширеного виробництва з метою забезпечення економічної та енергетичної безпеки держави.

У XXI ст. у світовій економіці триватиме постійне зростання споживання мінерально-сировинних і енергетичних ресурсів, у зв'язку з чим гірничодобувна промисловість має його задовольняти. Для цього необхідне збільшення кількості родовищ корисних копалин і тих, що експлуатуються, і тих, що досліджуються та готуються до експлуатації. Експертами міжнародних організацій зроблений прогноз, що в майбутні 50 років обсяги гірничодобувних робіт зростуть щонайменше у п'ятеро. Це зростання переважно пов'язується із розробкою нових родовищ та переробкою корисних копалин уже відомими та застосовуваними технологіями, оскільки рециклінгові (безвідходні) інноваційні проекти не здатні повною мірою задовольнити зростаюче споживання мінеральної сировини.

Україна належить до держав із високим рівнем геологічної виченості території, великою кількістю корисних копалин та значними обсягами їх залучення у господарський обіг. У надрах нашої країни виявлено майже 20 тис. родовищ і проявів 117 видів корисних копалин, з яких 8290 родовищ і 1110 об'єктів обліку за 98 видами мінеральної сировини мають промислове значення і обліковуються в державному балансі запасів корисних копалин. Вартість розвіданих

запасів із розрахунку на душу населення України становить близько 150 тис. дол. США, а за оцінками західних експертів – понад 200 тис. дол. США.

На території України, яка становить 0,7 % світової території, виявлено до 5 % усіх мінерально-сировинних ресурсів земної кулі. Отже, її мінерально-сировинна база є достатньо вагомою у глобальному вимірі.

В економіці держави гірничодобувна галузь забезпечує близько чверті валового національного продукту. Понад 60 % експортного виторгу Україна отримує від реалізації товарної продукції гірничодобувної промисловості. З видобуванням, переробкою та використанням корисних копалин пов'язана майже половина промислового потенціалу держави і кожен п'ятий працюючий українець.

Отже, без сумніву, один із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України – належне забезпечення державних потреб в енергетичних і мінерально-сировинних ресурсах та раціональне, ефективне й безпечне їх використання.

Разом з тим у цьому секторі формуються загрози національній безпеці, зокрема в енергетичній сфері. За даними Державної комісії України по запасах корисних копалин у державі постійно зменшується рівень запасів вуглеводнів через катастрофічне відставання геологорозвідувальних робіт на нафту і газ.

На сьогодні розвідані та затверджені запаси нафти й газового конденсату – 227 млн т природного газу – 1136 трлн м³, причому ці запаси знаходяться в родовищах і покладах, які характеризуються складними гірничо-геологічними умовами, тому переважно визначені як важковидобувні. В Україні залишилося запасів нафти на 20–25 років, газу – на 30–32 роки, вугілля – на 450 років за умови зростання споживання.

За стратегічними оцінками мінерально-сировинний потенціал України загалом достатній для проведення незалежної й ефективної економічної політики. Мінерально-сировинний комплекс, незважаючи на його значний потенціал і більшу стійкість до деградації порівняно з іншими галузями економіки в умовах її реформування, опинився в критичному стані через відсутність довгострокової державної стратегії вивчення надр, відтворення мінерально-сировинної бази й технічного переозброєння гірничих підприємств.

Додатковими чинниками, які посилюють характеристику критичного стану мінерально-сировинного комплексу України на сучасному етапі є такі: виснаження сировинної бази баз діючих підприємств, прогноз швидкого вибуття добувних потужностей при існуючих низьких

темпах уведення в експлуатацію нових родовищ і значному скороченні обсягів геологорозвідувальних робіт, відсутність довгострокової державної стратегії технічного переозброєння підприємств з видобутку та первинної переробки корисних копалин. Наприклад, у нафтогазовому комплексі держави видобувна ресурсна база забезпечена запасами нафти на 50 %, газу – 40 %. При цьому за результатами пошукових і геологорозвідувальних робіт геологічної служби в Україні наявна значна кількість родовищ і покладів вуглеводневої енергетичної сировини, загальні обсяги яких перевищують 5 млрд т умовного палива, але 60 % цих ресурсів вважаються перспективними.

Зазначені негативні чинники в найближчій перспективі можуть призвести до істотного збою в роботі мінерально-сировинного комплексу, що детермінує уповільнення економічного зростання й виникнення загроз енергетичній безпеці держави.

Ефективна політика України у сфері національної мінерально-сировинної безпеки вимагає також обліку наслідків глобалізації сировинних ресурсів надр і визначення ролі держави в майбутньому світовому мінерально-сировинному забезпеченні.

На сучасному етапі вдосконалення державної політики в галузі використання та відтворення мінеральної сировини доцільними є такі заходи:

- комплексні зміни в державній політиці використання надр;
- удосконалення законодавства, державного управління та контролю в цій галузі;
- створення ефективного механізму залучення інвестицій у мінерально-сировинний комплекс України.

Стратегічні цілі України в галузі розвитку мінерально-сировинного комплексу та регулювання користування надрами:

- забезпечення сталого економічного розвитку України, підвищення добробуту її громадян;
- забезпечення геополітичних інтересів України на світовій арені;
- використання сировинних ресурсів України в інтересах нинішнього і прийдешнього поколінь.

Відповідно до ст. 7 Гірничого закону України державна політика в гірничодобувній промисловості ґрунтується на таких принципах:

- державного регулювання діяльності суб'єктів гірничих відносин у гірничодобувній промисловості;
- безпечної експлуатації гірничодобувних підприємств;
- раціонального використання корисних копалин;
- розвитку та підвищення технічного рівня гірничодобувних галузей;

- створення умов для будівництва нових, реконструкції та підвищення технічного рівня діючих гірничодобувних підприємств;
- підвищення екологічної безпеки гірничих підприємств;
- розвитку конкурентних відносин на ринку мінеральних ресурсів;
- додержання державних стандартів і правил усіма суб'єктами гірничих відносин;
- забезпечення підготовки кадрів високої кваліфікації для гірничодобувних галузей;
- створення умов для перспективних наукових досліджень у сфері гірничих відносин;
- державної підтримки гірничих підприємств;
- забезпечення захисту прав та інтересів працівників гірничих підприємств.

З огляду на сучасні реалії пропонуються такі напрями вдосконалення правової політики.

I. У сфері регулювання забезпечення національної безпеки України.

• внести зміни до Закону України від 19 червня 2003 р. № 964-IV «Про основи національної безпеки України», зокрема такі доповнення:

– у ст. 6 серед пріоритетів національних інтересів указати відтворення мінерально-сировинної бази України; її збереження для нинішнього та прийдешніх поколінь; забезпечення безпеки надкористування;

– у ст. 7 доповнити переліки загроз національним інтересам і національній безпеці України наявними та потенційно можливими явищами й чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України у сфері вивчення, використання та охорони надр;

– у ст. 8 доповнити основні напрями державної політики з питань національної безпеки пунктами, в яких розкривається діяльність державних органів, пов'язана із забезпеченням захисту національних інтересів у сфері надкористування.

Узагалі вона має зосереджуватися на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету й територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини та громадянина, викоріненні злочинності, удосконаленні системи державного управління, зміцненні законності й правопорядку та збереженні соціально-полі-

тичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, радикальному поліпшенні екологічної ситуації у сфері надрокористування;

- указані новели на підзаконному рівні мають відображатися у документах, які відповідно до Закону України від 19 червня 2003 р. № 964-IV розробляються і затверджуються Президентом України: стратегії національної безпеки України, відповідних доктринах, концепціях, стратегіях і програмах, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи державного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади у сфері надрокористування задля своєчасного виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України.

II. У сфері регулювання гірничих відносин:

- удосконалення і оптимізація законодавства про надра в частині вимог щодо змісту спеціальних дозволів на різні види користування надрами та *угоди про умови користування надрами*, забезпечення балансу просторової дії спеціального дозволу, акту гірничого відводу та акту про надання земельної ділянки в межах однієї частини надр при відкритій розробці родовищ корисних копалин;

- установлення адміністративно-публічних вимог щодо користування надрами, чітких критеріїв і параметрів аукціонів отримання права користування надрами та виконання угод про розподіл продукції, критеріїв застосування аукціонних та інших правових форм надання права користування надрами, економіко-правової відповідальності надрокористувачів за невиконання інвестиційних зобов'язань і проектних документів щодо розробки родовищ, використання нової вартісної оцінки запасів сировини в надрах при розрахунках величин разових і регулярних платежів, а також відповідальності за підтримання й розвиток ресурсної бази користувача надр;

- законодавче уточнення порядку припинення, обмеження і дострокового припинення права користування надрами;

- нормативне закріплення порядку промислової розробки корисних копалин, у якому мають передбачатися форма, підстави та умови контролю за виконанням користувачами надр умов спеціального дозволу й інвестиційного договору; перелік вимог до надрокористувачів щодо експлуатації надр, строків проектування видобувних підприємств, облаштування та розробки родовищ корисних копалин, виконання затверджених проектних документів, контролю за розрахунковими цінами на мінеральну продукцію, організації системи вимірювань та обліку виробленої продукції, регулювання взаємодії

між різними користувачами надр при розробці прикордонних і транс-кордонних ділянок родовищ і порядок вирішення спірних питань, а також дотримання державних стандартів при веденні робіт щодо промислової експлуатації надр;

- розробка й введення в дію Положення про ліквідаційний фонд видобувного підприємства, який має формуватися за кожною ділянкою надр, на яку виданий спеціальний дозвіл на користування, із частини коштів, що мають урахуватися у собівартості продукції та зберігатися на спеціальних рахунках підприємств (з паралельною зміною окремих норм цивільного та господарського законодавства). Державний контроль за цільовим використанням коштів ліквідаційних фондів має здійснюватися органами, які надали право користування надрами, аудит – користувачем надр;

- перегляд підстав кримінальної відповідальності та системи адміністративних штрафів, їх розмірів, принципів накладення у зв'язку з порушеннями користувачами надр проектних рішень, вибіркового відпрацьовування родовищ (нераціональним користуванням надрами), забрудненням надр і навколишнього природного середовища внаслідок порушення технологічної дисципліни й заходів безпеки, невиконанням податкових зобов'язань із рентної плати і плати за користування надрами;

- розробка й законодавче закріплення системи адміністративних заходів щодо вилучення на платній основі у користувачів надр (право користування надрами у яких достроково припинено) гірничого майна (промислових та інших майнових об'єктів), які безпосередньо пов'язані з користуванням надрами, технологічним процесом видобутку корисних копалин, у т.ч. за відсутності добровільної згоди їхніх власників на передачу таких об'єктів державі або новим користувачам надр;

- удосконалення антимонопольного законодавства задля розвитку конкурентного середовища в галузі гірничодобувної, нафтогазовидобувної й переробної промисловості, а також забезпечення прав і законних інтересів малого й середнього бізнесу в даній сфері;

- розвиток правових механізмів забезпечення гарантії виконання користувачами надр своїх зобов'язань щодо освоєння родовищ корисних копалин згідно з умовами спеціального дозволу на користування надрами та затвердженими проектними документами;

- розвиток законодавства про надра передусім на основі норм публічного права з поетапним упровадженням обмеженого застосування цивільно-правових договорів у межах окремих видів користування надрами;

- удосконалення податкового законодавства в частині, що забезпечує оптимальне вилучення економічної ренти на користь держави при використанні мінеральних ресурсів, а також стимулювання користувачів надр на проведення пошукових і геологорозвідувальних робіт задля відтворення мінерально-сировинної бази.

Цим зумовлюється внесення змін і доповнень до нормативних актів окремих галузей законодавства у зв'язку з удосконалюванням законодавства про надра: внесення коректив у правове регулювання цивільних відносин з урахуванням специфіки гірничих відносин (особливо в частині регулювання угод, зобов'язань, права власності, зокрема на земельну ділянку), а також адміністративних відносин (щодо принципів і форм адміністративної відповідальності юридичних осіб); закріплення економіко-правових санкцій для юридичних осіб, метою яких слід визначити повну компенсацію шкоди державі за порушення правил і стандартів користування надрами та іншими природними ресурсами, ведення гірничих (добувних) робіт, стандартів охорони довкілля тощо; перегляд норм Цивільного кодексу, якими регулюються відносини власності, зобов'язальні відносини, у т.ч. щодо введення певних обмежень на вільне розпорядження власником своїм майном у сфері гірничих відносин і природокористування.

АНТОНЕНКО Олександр Анатолійович,
*здобувач кафедри кримінального процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В ГАЛУЗІ КОНТРОЛЮ ЗА ВЧИНЕННЯМ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НЕЗАКОННИМ ПЕРЕМІЩЕННЯМ РЕЧЕЙ ЧЕРЕЗ МИТНУ ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ

Останнім часом швидкими темпами зростає кількість злочинів, пов'язаних із незаконним переміщенням речей через митну територію України – культурних цінностей, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, фальсифікованих лікарських засобів, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів, спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації.

При цьому митною територією України чинний Митний кодекс називає територію України, зайняту сушею, територіальне море, внутрішні води та повітряний простір, а також території вільних митних зон, штучні острови, установки і споруди, створені у виключній (морській) економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України (ст. 9). Своєю чергою межі митної території України є митним кордоном України, який збігається з державним кордоном України, крім меж штучних островів, установок і споруд, створених у виключній (морській) економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України. Межі території зазначених островів, установок і споруд становлять митний кордон України (ст. 10)¹⁴².

Саме у митному законодавстві України зазначено, що переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів – це ввезення на митну територію України, вивезення з цієї території або транзит територією України товарів та інших предметів будь-яким способом. При цьому у ст. 186 Митного кодексу України визначено, що переміщення товарів через митний кордон України здійснюється засобами авіаційного, водного, автомобільного, залізничного, трубопровідного транспорту та лініями електропередачі, а також змішаними перевезеннями.

¹⁴² *Митний кодекс України* : закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

Новим для вітчизняної теорії і практики є поняття «контроль за вчиненням злочину». Чинний Кримінальний процесуальний кодекс України контроль за вчиненням злочину відносить до категорії негласних слідчих (розшукових) дій, тобто до різновиду слідчих (розшукових) дій, відомості про факт і методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України (ст. 246)¹⁴³. Відповідно до положень ст. 271 КПК України контроль за вчиненням злочину може здійснюватися у випадках наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин, та проводиться в таких формах:

- контрольована поставка;
- контрольована та оперативна закупка;
- спеціальний слідчий експеримент;
- імітування обстановки злочину.

Слід зазначити, що вітчизняна теорія і практика кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України вперше стикнулися з поняттям «контроль за вчиненням злочину». Деякі його форми – контрольована поставка, контрольована та оперативна закупка – були вже відомі вітчизняній правоохоронній системі та довели свою дієвість у протидії злочинності. Своєю чергою спеціальний слідчий експеримент та імітування обстановки злочину поки ще залишаються недостатньо розробленими і в теоретичному, і в практичному аспектах. У працях сучасних науковців – фахівців у галузі кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності – найбільш розробленими з погляду поняття, загальних основ, організаційних і тактичних аспектів, є контрольована поставка та оперативна закупка.

Контроль за вчиненням злочинів, пов'язаних із незаконним переміщенням речей через митну територію України, є окремою негласною слідчою (розшуковою) дією, яка дає змогу виявляти осіб, злочинні угруповання, які займаються незаконним обігом предметів речовин та інших об'єктів, а не обмежуватися простим їх вилученням з обігу. Він може здійснюватися у випадках наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин. За його допомогою можна встановити не тільки постачальників та осіб, які отримують вантажі, а також максимальну

¹⁴³ Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI станом на 22.05.2012 р. – К. : Алерта, 2012. – 304 с.

кількість членів угруповання (другорядних), канали та маршрути транспортування, способи їх маскування тощо. Контроль за вчиненням злочину не проводиться, якщо внаслідок таких дій не можна повністю запобігти посяганням на життя або заповіданню особі (особам) тяжких тілесних ушкоджень; поширенню речовин, небезпечних для життя багатьох людей; втечі осіб, які вчинили тяжкі чи особливо тяжкі злочини; екологічній або техногенній катастрофі.

Контроль за вчиненням злочину проводиться щодо тяжких або особливо тяжких злочинів та у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати іншим способом. Лише прокурор має право прийняти рішення про проведення такої негласної слідчої (розшукової) дії, як контроль за вчиненням злочину (частина 4 ст. 246 КПК України). Проводити контроль за вчиненням злочину має право слідчий, який здійснює досудове розслідування злочину, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної пенітенціарної служби України, органів Державної прикордонної служби України, органів Державної митної служби України.

Насамкінець можемо констатувати, що на сьогодні є низка теоретичних та організаційно-тактичних проблем, що знижують ефективність контролю за вчиненням злочинів, пов'язаних із незаконним переміщенням речей через митну територію України:

- недостатнє наукове та практичне усвідомлення сутності та напрямів використання контролю за вчиненням злочинів, пов'язаних із незаконним переміщенням речей через митну територію України. Недостатнє теоретичне та науково-методичне розроблення питань організації і тактики здійснення контролю за вчиненням злочинів, пов'язаних із незаконним переміщенням речей через митну територію України¹⁴⁴;

- недоліки нормативно-правового забезпечення використання контролю за вчиненням злочинів, пов'язаних із незаконним переміщенням речей через митну територію України.

¹⁴⁴ Антоненко О. А. Характеристика способів вчинення злочинів, пов'язаних з переміщенням товарів через державний кордон України / О. А. Антоненко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 4. – С. 236.

ТРЕГУБОВ Едуард Леонідович,
здобувач Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Аналіз сучасного стану забезпечення реалізації права на судовий захист в адміністративному судочинстві України свідчить про необхідність подальшого реформування адміністративної юстиції в Україні.

Загалом проблеми механізму реалізації права на судовий захист в адміністративному судочинстві України можна класифікувати так:

- проблеми, зумовлені недоліками чинного законодавства;
- проблеми організаційного характеру.

Процесуальне законодавство має закріплювати чіткі критерії розмежування компетенції адміністративних судів від компетенції інших судових органів. Водночас розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами, зокрема господарськими, є одним із найбільш проблемних питань адміністративної юстиції. Сьогодні нерідко однакові спори розглядаються судами і адміністративною, і господарською юрисдикцій. Такі ситуації виникають, зокрема, зі спорами щодо порушення умов економічної конкуренції та зловживання монопольним становищем. У зв'язку з цим бажано було б внести зміни до Закону України «Про захист економічної конкуренції», визначивши, що рішення, дії чи бездіяльність органів Антимонопольного комітету України оскаржуються в порядку адміністративного судочинства України.

Для того, щоб усебічно вирішити проблему розмежування компетенції між господарськими та адміністративними судами, необхідно також усунути термінологічну розмитість у КАС України. Застосування у ньому терміна «публічно-правовий спір» очевидно вимагає від законодавця значно більшої його конкретизації. Відсутність у ст. 3 КАС України дефініції цього поняття призводить до неоднозначного розуміння зазначеного терміна. Слід також звернути увагу на те, що у низці статей КАС України замість словосполучення «публічно-правовий спір» використовується інше – «спори з приводу (або у сфері) публічно-правових відносин».

У частині 2 ст. 4 КАС України зазначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім

спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Під словосполучення «всі публічно-правові спори» підпадає набагато ширше коло спорів, ніж ті, в яких однією зі сторін є обов'язково орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції, що прямо передбачено визначенням «справи адміністративної юрисдикції», закріпленим у пункті 1 частини 1 ст. 3 КАС України. Зважаючи на цю суперечність, справжня компетенція адміністративних судів значно виходить за межі призначення цього Кодексу.

Не можна не відмітити значну кількість інших неузгодженостей і суперечностей у КАС України. Так, наприклад, різними вченими неодноразово вказувалося на суперечність частини 1 ст. 2, пункту 7 частини 1 ст. 3 КАС України, де під суб'єктом владних повноважень розуміється орган державної влади, та пункту 1 частини 1 ст. 3 КАС України, в якій справою адміністративної юрисдикції визначається публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади. Крім зазначеного, у частині 2 ст. 18 КАС України разом із поняттям «орган державної влади» використовується словосполучення «інший державний орган». Зрозуміло, що поняття «орган державної влади» розуміється значно ширше, ніж «орган виконавчої влади».

Серед недоліків КАС України, що негативно впливають на ефективність механізму реалізації права на судовий захист в адміністративному судочинстві України, слід виділити значну кількість оціночних категорій. Частина 3 ст. 2 КАС України закріплює низку обставин, які перевіряються адміністративними судами. З-поміж іншого адміністративні суди перевіряють, чи прийняті рішення або вчинені дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень обґрунтовано, безсторонньо, добросовісно, розсудливо, пропорційно. Ані в самому Кодексі, ані в інших нормативно-правових актах немає роз'яснення сутності зазначених понять. На нашу думку, на допомогу адміністративним судам мала б бути підготовлена постанова пленуму або роз'яснення в іншій формі, що, безперечно, сприяло б однотипності судової практики. Однак до сьогодні це питання залишається невирішеним.

Вважаємо, не виправданою є наявність у КАС України положень, які дають право суб'єктам владних повноважень бути позивачами в адміністративному процесі. Відповідно до частини 3 ст. 6 КАС України суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду у випадках, передбачених Конституцією та за-

конами України. У пункті 5 частини 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України.

Згідно з частиною 4 ст. 50 КАС України громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень про:

- тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- в інших випадках, установлених законом.

Таким чином, частина 4 ст. 50, як і частина 3 ст. 6, пункт 5 частини 2 ст. 17 КАС України не закріплюють вичерпного переліку підстав, за якими суб'єкти владних повноважень можуть звертатися до адміністративного суду з позовами до невлadних суб'єктів. Судова практика свідчить про те, що суб'єкти владних повноважень керуючись поширюваним тлумаченням указаних положень, активно звертаються до адміністративних судів із подібними позовами ігноруючи формулу «у випадках, встановлених законом». Це призводить до викривлення суті адміністративної юстиції, яка замість правозахисної функції дедалі частіше стає інструментом суб'єктів владних повноважень для вирішення спорів із невлadними суб'єктами. Адміністративна юстиція не має бути інструментом для судового вирішення спорів за позовами суб'єктів владних повноважень до суб'єктів приватного права.

КЛЮЧОВІ ЦИТАТИ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ

РУДНЕВА Олександра Миколаївна,
*завідувач відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень,
доктор юридичних наук, професор*

Основними проблемами сучасного правового розвитку України є розбалансованість окремих складників системи права; наявність значної кількості нормативно-правових актів, які дублюють, а інколи й протирічають один одному; відсутність чіткої ієрархії і законодавчо врегульованого порядку прийняття нормативно-правових актів; недостатня прогнозованість наслідків прийняття нормативно-правових актів; порушення у правотворчій діяльності правил законодавчої техніки, відсутність єдності термінології, що порушують узгодженість системи правових актів; недостатнє залучення до підготовки та обговорення законопроектів інститутів громадянського суспільства, внаслідок чого широкому загалу населення не завжди зрозумілі підстави прийняття тих чи інших нормативно-правових актів тощо.

Акцентуючи увагу присутніх на головних завданнях, визначених у Посланні Президента України, О. М. Руднева підкреслила, що права система має бути інноваційна, публічна, спрямована на людину, з максимальною передачею повноважень на нижчі рівні управління і самоврядування. Також у Концепції мають визначатися основні заходи у правотворчій, правореалізаційній, інформаційно-виховній і культурно-моральній сферах. Концепція правової політики має розроблятися, будучи системно пов'язаною з конституційною реформою, що нині відбувається в Україні.

ЯКОВІЮК Іван Васильович,
*заступник директора з наукової роботи
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
кандидат юридичних наук, доцент*

Зазначив, що Національна академія правових наук України, зокрема Науково-дослідний інститут державного будівництва і місцевого самоврядування у 2001 р. одним із перших в Україні з-поміж

наукових установ був залучений Міністерством юстиції до розроблення цієї проблеми (було проведено комплексне дослідження, яке завершилося підготовкою проекту Концепції правової політики, який, на жаль, не був поширений серед юридичної спільноти, не отримав широкого обговорення, і, як наслідок, не був схвалений).

У доповіді І. В. Яковюк сфокусував увагу присутніх на необхідності прийняття базової Концепції правової політики, яка охоплювала б фактично всю законодавчу сферу, правозастосування, зокрема судову діяльність; висловився щодо форми та змісту такого документа, де особлива увага має приділятися оцінці сучасного стану правової системи держави з визначенням причин, які потребують корегування правової політики на найближчий період та на перспективу.

ЯРМИШ Олександр Назарович,
*старший науковий співробітник
відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України*

Зазначив, що проблема концептуалізації правової політики є актуальною. Підтримуючи думку тих науковців, які розглядають Концепцію державної правової політики за змістом як доктринальний документ, тобто систему поглядів, які відображають наукові підходи до порушених питань, вважає, що такий документ має легітимізуватися указом Президента України. В країні проходить модернізація у спосіб реформ, а система реформ вимагає концептуального підходу, бо без Концепції – це хаотичні заходи, засоби, які можуть навіть спричинити шкоду, якщо вони робляться несвоєчасно і непослідовно. Загалом Концепцію правової політики потрібно розглядати саме як документ, який закріплює компроміс між громадянським суспільством і державою.

ОНІЩУК Микола Васильович,
*президент Інституту правової політики,
доктор юридичних наук*

Проінформував, що комісії Конституційної Асамблеї з питань організації державної влади та з питань правосуддя нині виходять на формулювання концептуальних засад відповідних конституційних секторних реформ. І не випадково ці теми перекликаються, оскільки сьогодні обговорюється Концепція державної правової політики.

Зазначив, що в країні є очевидним запит на концептуалізацію політик, зокрема державної правової. Підкреслив, що концептуалізація сьогодні є явищем дуже важливим, особливо цінними є секторальні концепти. Вітаючи зусилля учених, а надто наукових установ, які ставлять за мету виробити відповідні концепти чи то на підставі секторального аналізу, чи то державної правової політики загалом, М. В. Оніщук зазначив, що в основі такого документа має бути людиноцентристський підхід, права і захист людини усією системою правових явищ.

НЕДЮХА Микола Петрович,
*завідувач сектору методології відділу
комплексних проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор філософських наук, професор*

Акцентував увагу на тому, що в основі концептуального забезпечення розроблення правової політики має бути ідея запровадження засад ідеологічної правової політики, і це – принциповий підхід. Оскільки, на думку науковця, ідеологічні засади в Україні на державному рівні, передусім у контексті забезпечення ідеологічних функцій держави реалізуються недостатньо, а права ідеологія дає змогу компенсувати недостатність правового механізму, тим більше, що цей механізм є досить універсальним і гнучким.

БАУЛІН Юрій Васильович,
*заступник Голови Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії правових наук України*

Правова політика держави охоплює весь спектр суспільних відносин. Розглядаючи можливість концептуалізації правової політики, потрібно передусім урахувати позитивний зарубіжний досвід. Щодо змісту проекту Концепції, то, на думку Ю. В. Бауліна, він має включати загальну частину (стратегічні цілі, мету, засоби, завдання) та спеціальну або особливу частину (визначення галузевих напрямів). Особлива увага у виступі Ю. В. Бауліна була приділена взаємовпливу рішень Конституційного Суду на державну правову політику. Основна теза полягає в тому, що рішення Конституційного Суду і висновки, які стосуються конкретних питань, особливо при тлумаченні, якраз і здатні впливати на реалізацію правової політики, зважаючи на конституційні цінності.

КОЛОС Михайло Іванович,
суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, доцент

Акцентував увагу на кримінально-правовій політиці, підкреслюючи, що потрібно невідкладно провести роботу із забезпечення та узгодження норм Кримінального кодексу України з новітньою ідеологією чинного Кримінального процесуального кодексу України, що дасть змогу ефективно функціонувати органам, що застосовують ці акти, а також необхідно перевірити обґрунтованість підстав криміналізації або декриміналізації окремих норм Кримінального кодексу України тощо. Галузева Концепція, на думку М. І. Колоса, має присвячуватися не тільки кримінально-правовій політиці, а й кримінально-процесуальній та кримінально-виконавчій, для чого необхідно об'єднати зусилля науковців і практиків та розробити зазначену Концепцію саме з урахуванням цих трьох елементів.

БОРДЕНЮК Василь Іванович,
керівник науково-експертного управління
Апарату Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, доцент

Правова політика має пов'язуватися не із системою права, а з правовою системою, з правовою організацією суспільства загалом. Не перебільшуючи значення різних концепцій, доктрин і стратегій, В. І. Борденюк висловив думку з приводу того, що всі насамперед повинні чітко дотримуватися відповідних положень Конституції і перед тим, як затверджувати Концепцію державної політики в будь-якій сфері, потрібно забезпечити дотримання принципу єдності влади, джерелом якої є народ, що здійснює її через органи державної влади. В. І. Борденюк висловив думку з приводу науково обґрунтованої концепції законодавчої діяльності, оскільки одним із напрямів державної правової політики має бути скорочення кількості законів і їх якість (переглянути закони, які набули історико-правового характеру (втратили актуальність) і досі знаходяться у системі законодавства, особливо це стосується законів, якими затверджена, наприклад, певна концепція). На сьогодні права система, зазначив В. І. Борденюк, містить закони, які абсолютно не впливають на відповідні суспільні відносини, що не мають самостійного предмета правового регулювання тощо.

ЗАЄЦЬ Анатолій Павлович,
*помічник Міністра юстиції України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України*

У виступі порушив багато важливих питань, а саме: недосконалість Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» у контексті правової політики; важливість удосконалення правових засад і впровадження ефективних правових механізмів регулювання економіки і зміцнення правових засад соціальної сфери; питання реалізації вимог верховенства права і, як наслідок, необхідність прийняття Концепції правової політики разом із державною програмою з реалізації правової політики, без якої Концепція не зможе бути реалізована на бажаному рівні.

БУРОМЕНСЬКИЙ Михайло Всеволодович,
*завідувач кафедри міжнародного права
Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України*

Підтримуючи думки І. Б. Коліушка та М. В. Оніщука, науковець зазначив, що секторальність має провідне значення, оскільки лише в секторах можна шукати відповідь, яким чином змінювати законодавство у певних галузях. Роботу у цьому напрямі потрібно розпочинати з ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти».

ГУТОРОВА Наталія Олександрівна,
*директор Кримського юридичного інституту
Національного університету «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого»,
доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії правових наук України*

Насамперед роботу потрібно розпочинати із прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», в якому необхідно визначити чітку градацію нормативно-правових актів, конституційних

законів, кодексів та інших законів, співвідношення їх із Конституцією України. О. М. Гуторова запропонувала законодавчо закріпити обов'язковість висновків Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо проектів законів, які виносяться на розгляд, а у випадку негативного експертного висновку запровадити обов'язкові парламентські слухання щодо проекту закону за участю представників фахових провідних наукових і навчальних закладів у цій сфері. Акцентуючи увагу на кримінально-правовій політиці, на індивідуалізації кримінальних покарань, Н. О. Гуторова звернулася до американського досвіду, де існує комісія з питань призначення покарань. На її думку, такий досвід мав би позитивний вплив для нашої країни. З приводу концептуалізації правової політики, то пані Гуторова підтримує секторальні напрями розвитку.

СПИСОК УЧАСНИКІВ

БАУЛІН Юрій Васильович	заступник Голови Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України
БЕСЕДІНА Наталія Іванівна	завідувач сектору правових експертиз відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень
БОРДЕНЮК Василь Іванович	керівник науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, доктор юридичних наук, доцент
БУРДОЛЬ Євген Павлович	начальник управління правового та методичного забезпечення Головного управління організаційного та правового забезпечення Генеральної прокуратури України
БУРОМЕНСЬКИЙ Михайло Всеволодович	завідувач кафедри міжнародного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
ВАСИЛЕВИЧ Віталій Вацлавович	начальник кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент
ГАРЯЧА Юлія Петрівна	заступник завідувача відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень
ГЕСЕЛЕВ Олексій Валерійович	в. о. завідувача кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук
ПРИЧ Віталій Максимович	заступник завідувача відділу стратегії реформування сектору безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

ГУТОРОВА Наталія Олександрівна	директор Кримського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України
ДАНИЛЮК Юрій Васильович	завідувач сектору первинної експертизи законопроектів відділу документально-правового забезпечення Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
ДЖУЖА Олександр Миколайович	головний науковий співробітник Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор
ЗАЄЦЬ Анатолій Павлович	помічник Міністра юстиції України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
ЗАРЕМБА Михайло Олексійович	заступник керівника департаменту державної безпеки та правоохоронних органів Апарату Ради національної безпеки і оборони України
КОВАЛЬЧУК Олександр Михайлович	заступник декана юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук, доцент
КОЗЬЯКОВ Ігор Миколайович	проректор з наукової роботи Національної академії прокуратури України – директор Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, доцент
КОЛУШКО Ігор Борисович	голова правління громадської організації Центр політико-правових реформ
КОЛОС Михайло Іванович	суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент
КОРЖ Тетяна Ігорівна	старший консультант експертно-правового відділу з питань приватного права Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України
КРІТ Тетяна Володимирівна	головний консультант експертно-правового відділу з питань публічного права Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України

КУДРЯ Ігор Георгійович	доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних дисциплін Київського університету права НАН України, кандидат філософських наук
НЕДЮХА Микола Петрович	завідувач сектору методології відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор філософських наук, професор
ОНИЦУК Микола Васильович	президент Інституту правової політики, доктор юридичних наук
ОСТРОУХОВ Володимир Васильович	завідувач кафедри національної безпеки Національної академії Служби безпеки України, доктор філософських наук, професор
ПЕТРИЦЬКИЙ Андрій Леонідович	завідувач сектору нормопроектної діяльності відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень
РАЧИНСЬКА Марія Петрівна	головний консультант відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень, аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України
РУДНЄВА Олександра Миколаївна	завідувач відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор юридичних наук, професор
СТЕБЛИНСЬКА Оксана Степанівна	в.о. начальника кафедри кримінально-правових дисциплін Інституту кримінально-виконавчої служби Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук
ТРОФІМОВА Лариса Віталіївна	суддя Черкаського окружного адміністративного суду, доцент Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія» кандидат юридичних наук, доцент
ШМОТКІН Олексій Вікторович	проректор з наукової роботи Національної академії Служби безпеки України, кандидат юридичних наук, професор
ШУКЛІНА Наталія Георгіївна	т.в.о. ректора Національної школи суддів України, кандидат юридичних наук, професор

ЯБЛОНСЬКИЙ

Василь Миколайович

заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент

ЯРМИШ

Олександр Назарович

старший науковий співробітник відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень, член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор

ЯКОВЮК

Іван Васильович

заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
Руднева О. М., Ярмиш О. Н. ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ (аналітична доповідь)	6
Вступ	6
1. Поняття правової політики та її загальна характеристика	7
2. Стан правового розвитку та правової політики у сучасній Україні	10
3. Проблема концептуалізації правової політики	14
4. Шляхи підвищення ефективності правової політики	21
Висновки	25
МАТЕРІАЛИ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ	27
О. В. Петришин. Основні напрями формування та розвитку правової політики	28
І. В. Яковюк. Правова політика України в умовах європейської інтеграції	32
М. П. Недюха. Сутність та призначення правової ідеології як визначальної складової правової політики України	38
Ю. В. Баулін. Взаємозв'язок рішень Конституційного Суду України та державної правової політики	48
А. П. Заєць. Законодавча правова політика в Україні: наближення до сутності права та забезпечення його верховенства	53
О. В. Шмоткін. Сутнісні елементи правової політики	62
Н. А. Железняк. Державна реєстрація нормативно-правових актів як форма реалізації державної правової політики	65
Л. В. Трофімова. Про окремі аспекти фінансової політики як складової правової політики України	77
А. Л. Петрицький. Фінансовий контроль як засіб забезпечення державної політики: окремі організаційно-правові питання	91

Ю. П. Гаряча. Адаптація законодавства України до надбань Спільноти (<i>acquis communautaire</i>) як складова правової політики	100
Н. І. Беседіна. Нормотворча функція держави як складова правової політики	104
М. П. Рачинська. Лобізм як окремий правовий інститут, його роль у виробленні правової політики та перспективи законодавчого закріплення	107
М. І. Колос. Кримінально-правова політика в Україні: окремі проблеми та шляхи їх вирішення	114
П. Л. Фріс. До питання про концепцію політики у сфері боротьби зі злочинністю	122
О. С. Стеблинська. Забезпечення прав людини як засада формування правової політики України (на прикладі кримінологічної політики)	127
І. М. Козьяков. Перспективні напрями реалізації Державної правової політики в галузі надрокористування і використання мінеральної сировини	131
О. А. Антоненко. Правова політика держави в галузі контролю за вчиненням злочинів, пов'язаних з незаконним переміщенням речей через митну територію України	138
Е. Л. Трегубов. Вдосконалення правової політики у сфері адміністративної юстиції України	141
Ключові цитати учасників конференції	144
О. М. Руднева	144
І. В. Яковюк	144
О. Н. Ярмиш	145
М. В. Оніщук	145
М. П. Недюха	146
Ю. В. Баулін	146
М. І. Колос	147
В. І. Борденюк	147
А. П. Заєць	148
М. В. Буроменський	148
Н. О. Гуторова	148
Список учасників науково-практичної конференції	150

Наукове видання

Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування

*Збірник матеріалів науково-практичної конференції
(5 грудня 2012 р., м. Київ)*

Літературний редактор: *І. В. Куниціна*
Коректори: *Н. І. Палій, І. В. Куниціна, О. В. Москаленко*
Верстання: *О. Л. Чернявський, І. В. Куниціна*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x90/16. Ум. друк. арк. 10
Тираж 300 пр. Зам. ***

ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
вул. Шутова 13 Б, м. Київ, 03680
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

