

Петков С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Бортняк К.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Добрянська Н.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ДЕРЖАВНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА: ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена аналізу нормативного регулювання поняття, змісту та форм реалізації державної правової політики в Україні.

Проаналізовано зміст поняття «державна політика» та «державна правова політика». Досліджено різноманітні підходи щодо визначення змісту поняття «державна правова політика» та встановлено, що серед вітчизняних науковців відсутнє усталене теоретико-правове розуміння даного поняття. Також було встановлено, що державна правова політика є складовою державної політики як родового поняття і відображає розуміння права як основного регулятора суспільних відносин та засобу юридичної легітимізації політичного курсу країни. Одним з головних завдань якої є нормативно-правове забезпечення регуляторних процесів, що впроваджуються державою з метою регулювання суспільних відносин.

Проведено аналіз норм діючого законодавства з метою нормативного закріплення терміну «державна правова політика», визначення ознак та форм реалізації державної правової політики. Як результат встановлено про відсутність нормативного регулювання змісту поняття державна правова політика, її ознак та форм реалізації. Водночас Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ значну роль у правотворчій діяльності держави, як одній із форм реалізації державної правової політики відведено міністерству, що забезпечує формування державної правової політики, яким на сьогоднішній день є Міністерство юстиції України, до основних завдань якого належить формування та забезпечення реалізації державної правової політики.

Зроблено висновок, що відсутність визначення та закріплення на законодавчому рівні основних концептуальних положень державної політики в цілому і державної правової політики зокрема, є значною перешкодою для системного реформування правової системи в цілому та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів.

Вбачається недостатнім лише нормативне закріплення повноважень державного органу що забезпечує формування та реалізацію державної правової політики без належного правового регулювання визначення її змісту, ознак та форм реалізації.

Ключові слова: державна політика, державна правова політика, Міністерство юстиції України, правотворча діяльність.

Постановка проблеми. Відсутність визначення та закріплення на законодавчому рівні основних концептуальних положень державної політики в цілому і державної правової політики зокрема, а саме її поняття, ознаки, форми реалізації, є значною перешкодою для системного реформування правової системи в цілому та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів.

Після прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», метою якого є врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі

правотворчої діяльності, що є однією із форм реалізації державної політики, дане питання є особливо актуальним та потребує якнайшвидшого вирішення шляхом розробки та затвердження на нормативному рівні стратегії формування та реалізації державної правової політики як основи реформування правової системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення поняття правова політика держави, відсутнє усталене теоретико-правове розуміння

даного поняття. Дослідженням змісту поняття правова політика держави присвячені роботи українських науковців, зокрема Н. Железняк, В. Ладиченко, М. Недюха, Н.Оніщенко, О. Оболенський, О. Петришина, О.Руднева, В. Селіванов, Т. Тарахонич, В. Тернавська, Ю. Шемшученко.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування необхідності нормативного закріплення поняття державна правова політика, її ознак та форм реалізації.

Виклад основного матеріалу. Термін політика походить від грецького «поліс» – місто держава. Давньогрецький мислитель Аристотель у своєму відомому трактаті «Політика» зазначає, що політика це мистецтво управління державою, а людина є істота політична [8].

На думку Г. Колбеч, політика – одна із найвагоміших сфер функціонування суспільства. Від її ефективності залежить не лише успішність держави чи добробут населення, а й гідне життя кожної окремої особи. В традиційному розумінні політика інтерпретується як середовище взаємодії між різними соціальними групами: націями, народами, державами, партіями, владою і населенням, а також громадянами та їх об'єднаннями [11, с. 27].

У юридичній енциклопедії наводиться наступне визначення політики «як системи цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя» [19, с. 629].

Отже, політика нерозривно пов'язана з державою. Розвиток політичної системи суспільства, визначення її напрямів та цілей визначає роль держави в регулюванні суспільних відносин, а отже, визначає державну політику держави.

Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [14, с. 22].

Більшість вітчизняних наукових праць містить термін «державна політика», який використовується для позначення цілеспрямованої діяльності органів державної влади з метою вирішення потреб суспільства та досягнення визначених цілей його розвитку.

Девід Савіцкі робить акцент, що державна (публічна) політика це не лише напрям дій для регулювання життя суспільства, а і певний вплив держави на поведінку людей, у тому числі і шляхом примусу [9, с. 15].

Окремим видом державної (публічної) політики є правова політика держави.

У науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення поняття правова політика держави,

відсутнє усталене теоретико-правове розуміння даного поняття. Дослідженням змісту поняття правова політика держави присвячені роботи українських науковців, зокрема Н. Железняк, В. Ладиченко, М. Недюха, Н.Оніщенко, О. Оболенський, О. Петришина, О.Руднева, В. Селіванов, Т. Тарахонич, В. Тернавська, Ю. Шемшученко.

У юридичні енциклопедії зазначається, що «правова політика виокремлюється в двох розуміннях: у широкому розумінні розглядається як політика держави, заснована на праві; у вузькому значенні – це державна політика в правовій сфері суспільного життя» [18, с. 49].

Руднева О. М. акцентує увагу, що «категорія «правова політика» в дослідженнях науковців розглядається у трьох інтерпретаціях: як науково обґрунтована і послідовна діяльність державних і муніципальних органів зі створення ефективного механізму правового регулювання; як комплекс ідей, заходів, завдань, програм, настанов, що реалізуються у сфері права і завдяки праву; як частина державної політики» [16, с. 10].

Як зазначає Н. Железняк «на сьогодні навіть дискутується питання щодо доцільності існування такого окремого поняття, як правова політика, зокрема є думки, що нібито немає ніякої специфічної правової політики, а існує «державна політика в правовій сфері». Державна політика одна, а форми її та шляхи здійснення різноманітні» [10, с. 8].

О. Оболенський та С. Лукін виокремлюють певні ознаки правової політики «як видового компоненту політики загалом: по-перше, ґрунтується на праві та пов'язана правом; по-друге, здійснюється правовими методами; по-третє, охоплює, здебільшого, правову сферу діяльності; по-четверте, ґрунтується, коли це необхідно, на примусі; по-п'яте, є публічною, офіційною; по-шосте, характеризується нормативно-організаційними засадами» [13, с. 108].

М. Недюха, зазначає, що «концептуально державну правову політику України можна розглядати як засіб легітимізації внутрішньої та зовнішньої політики, особливу форму досягнення органами влади офіційно проголошених політичних цілей» [12, с. 39].

Водночас Т. Тарахонич, трактує правову політику у більш широкому розумінні «як різновид державної політики в сфері права, що забезпечується шляхом використання системи методів та засобів з метою забезпечення відповідного рівня правового життя суспільства» [17, с. 244].

На думку Ю. Шемшученка, «правова політика має державно-владний характер і спрямована на

створення ефективно діючого механізму правового регулювання суспільних відносин, найбільш повне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення дисципліни, законності, правопорядку, формулювання правової свідомості на правовій культурі населення, тощо» [18].

В. Ладиченко наголошує на тому, що «правова політика багато в чому полягає у виробленні та здійсненні юридичних ідей стратегічного плану, у прийнятті, вдосконаленні та реалізації Конституції і чинного законодавства. Правова політика являє собою систему пріоритетів у правовій сфері та ґрунтується на загальновизначених нормах міжнародного права. Вона необхідна для формування повноцінної й ефективної правової системи суспільства, а стрижнем цієї системи виступає саме Конституція. Можна вирізнити дві основні складові правової політики в досліджуваній сфері. Перша є цілеспрямованою і системною діяльністю державних органів і громадянського суспільства щодо створення механізму правового регулювання. Друга виявляється у діяльності зазначених суб'єктів з використання права як такого, що результативно впливає на весь комплекс різноманітних соціальних відносин і процесів. Усе це дозволяє зробити висновок, що правова політика в будь-якій сфері суспільних відносин «неможлива не тільки без ефективного використання державою юридичних засобів для вирішення певної мети», а й без діяльності суб'єктів громадянського суспільства» [11, с. 18].

На думку, О. В. Петришина, «правова політика держави нині переживає новий етап розвитку, для якого характерною є інституціоналізація у сфері прийняття політичних рішень, науці та правовій реальності. Це потребує визначення таких елементів правової політики, як вихідні концептуальні положення концепції, її поняття й ознаки, найбільш оптимальні форми реалізації, проблеми, які заважають концептуалізації правової політики, а також питання, пов'язані з об'єктивізацією Концепції правової політики як доктринального документа тощо» [15, с. 28].

Отже, державна правова політика передусім це складна та багатоаспектна правова категорія, яка відображає розуміння права як основного регулятора суспільних відносин та засобу юридичної легітимізації політичного курсу країни.

Одним з головних завдань правової політики є нормативно-правове забезпечення регуляторних процесів, що впроваджуються державою з метою регулювання суспільних відносин. Якість законодавства країни свідчить про рівень її розвитку, ступінь демократичності та цивілізованості.

Не зважаючи на широке використання як у науковому середовищі, так і на рівні законодавства терміну «державна правова політика», на сьогоднішній день відсутнє офіційне його закріплення на нормативному рівні. Жодний нормативно-правовий документ не містить офіційного визначення «державна правова політика».

Основним документом, що закріплює взаємовідносини державної влади та суспільства є Конституція України. Саме конституційні норми визначають основні принципи реалізації владних повноважень органами державної влади, принципи взаємовідносин між особою і державою щодо реалізації основних прав і свобод людини і громадянина, а головне, принципи визначення державної політики у найважливіших сферах суспільного життя країни.

Конституція України, основний закон держави, що «виражає суверенну волю народу, підтверджує європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, визначає подальший розвиток Української держави як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1]. Ці основні принципи, що закріплені в Конституції України по факту визначають основи державної політики України.

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, далі – Закон № 3166-VI, визначено, що органами державної влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах є міністерства [2]. Крім того, статті 2 Закону № 3166-VI визначає основні принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме: верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

Отже, один із принципів діяльності міністерств є принцип забезпечення єдності державної політики. Реалізація даного принципу є складовою побудови апарату держави та злагодженої роботи всього механізму держави вцілому.

Окрім Конституції України та Закону № 3166-VI слід виділити ряд нормативно-правових актів, що визначають напрями державної політики, зокрема Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Цілі сталого розвитку

України на період до 2030 року» [4], Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 [5] та Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

Так, Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [4] з метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина визначено цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, які є орієнтирами для розроблення проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України [4].

Таким чином, визначені в Указі Президента № 722/2019 цілі є основою не лише державної політики, а і державної правової політики зокрема.

Затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 «Національна стратегія у сфері прав людини» (далі – Стратегія), що має на меті забезпечити пріоритетність прав і свобод людини як визначального чинника у процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ведення господарської діяльності та визначає основні стратегічні напрямки її реалізації також є основою державної правової політики [5].

Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228, Міністерство юстиції України є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та державну політику у сфері запобігання неплатоспроможності боржників, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі – виконання рішень), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу

юридичної особи, фізичних осіб – підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, з питань утримання військовополонених, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації; забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави на активів осіб, щодо яких застосовано санкції» [6].

Відтак, на рівні Кабінету Міністрів України державна правова політика виділяється (поряд з іншими) як окремий вид державної політики.

Проте, вбачається, що державна правова політика носить міжгалузевий характер, оскільки її реалізація має стратегічний характер розвитку суспільних відносин, як в його окремих сферах, так і в державі цілому.

Державна правова політика включає у себе не лише реалізацію права шляхом забезпечення виконання правових норм, а й впровадження державою єдиного системного підходу до створення, зміни, відміни та систематизації таких норм з метою ефективного регулювання суспільних відносин у всіх сферах. Тобто визначення та закріплення державою основних правових засад здійснення правотворчої діяльності органами державної влади та іншими суб'єктами правотворчості.

З метою впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України було прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX [3].

Норми Закону № 3354-IX значну роль у правотворчій діяльності держави відводять міністерству, що забезпечує формування державної правової політики, яким на сьогоднішній день відповідно до Положення № 228 є Міністерство юстиції України і до основних завдань якого належить формування та забезпечення реалізації державної правової політики.

План діяльності Міністерства юстиції України на 2025–2027 роки, затверджений Віце-прем'єр-

міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України – Міністром юстиції України Ольгою Стефанішиною, визначає три цілі державної політики: № 1 Права людини та доступ до правосуддя; № 2 Захист права власності, ефективне правове регулювання; № 3 Створення гуманістичної системи виконання кримінальних покарань [7].

Зазначені вище нормативно-правові акти тим чи іншим чином регулюють питання, що пов'язані з реалізацією державної правової політики в Україні. Водночас жоден з них не містить, визначення терміну «державна правова політика», а також не закріплює її основні ознаки, принципи формування та форми реалізації.

Відсутність визначення та закріплення на законодавчому рівні основних концептуальних поло-

жень державної політики в цілому і державної правової політики зокрема є значною перешкодою для системного реформування правової системи в цілому та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів.

Тому вбачається недостатнім лише нормативне закріплення повноважень державного органу що забезпечує формування та реалізацію державної правової політики без належного правового регулювання визначення її змісту, ознак та форм реалізації.

Висновки. Розробка та затвердження на нормативному рівні стратегії формування та реалізації державної правової політики як основи реформування правової системи України сприятиме забезпеченню єдності державної політики в цілому та формуванню правової системи, що відповідала б потребам суспільства, зокрема.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4178>
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n47>
3. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
4. Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
5. Національна стратегія у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021 URL : <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>
6. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>
7. План діяльності Міністерства юстиції України на 2025-2027 роки URL : https://minjust.gov.ua/objectives_of_public_policy
8. Арістотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. – К.: Основи, 2000. – 239 с
9. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики/Пер. з англ. – К.: Основи, 2000.– 243 с. С. 14–16.
10. Железняк Н.В. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики: теоретичні та практичні проблеми. *Наукові записки. Юридичні науки.* № 26/2004. – С. 29–37.
11. Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках; пер. з англ. Київ: КМ Академія, 2004. 127 с.
12. Недюха М. Правова політика України: новітні виміри. *Вісник Академії управління МВС.* 2010. № 4 (16). С. 38–45.
13. Оболенський О. Ю., Лукін С. Ю. Правова політика як форма забезпечення професійної діяльності державних службовців. *Ефективність державного управління.* 2013. Вип. 37. С. 107–113.
14. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
15. Петришин О.В. основні напрями формування і розвитку правової політики. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Рудневої.* – Київ : НІСД, 2013. – 160 с.
16. Руднева О. М. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності [Електронний ресурс] / О. М. Руднева, О.Н. Ярмиш // *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.).* – С. 6–26. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf.
17. Тарахонич Т. І. Правова політика як фактор впливу на процес правового регулювання. *Альманах права.* 2016. Вип. 7. С. 241–245.
18. Юридична енциклопедія: в 6 т. редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К. : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5: П–С. 736 с.
19. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: “Українська енциклопедія”, 2002. Т. 4. 720 с.

Petkov S.V., Bortniak K.V., Dobrianska N.V. STATE LEGAL POLICY: ISSUES OF NORMATIVE REGULATION

The present article is devoted to the analysis of the regulatory aspect of the concept, content and forms of implementation of the State legal policy in Ukraine.

The author analyses the content of the concepts of 'state policy' and 'state legal policy'. The author examines various approaches to defining the content of the concept of 'state legal policy' and establishes that there is no established theoretical and legal understanding of this concept among domestic scholars. The article further establishes that the State legal policy is a component of the State policy as a generic concept, reflecting the understanding of law as the main regulator of social relations and a means of legal legitimisation of the country's political course. One of its main tasks is to provide regulatory support for the regulatory processes implemented by the State with a view to regulating public relations.

The present study conducts an analysis of the provisions of current legislation for the purpose of defining the term 'state legal policy' and identifying the features and forms of implementation of the state legal policy. The study finds that there is no statutory regulation of the content of the concept of state legal policy, its features and forms of implementation. Concurrently, the Law of Ukraine 'On Lawmaking' dated 24.08.2023 No. 3354-IX allocates a substantial function in the lawmaking activities of the State, as one of the forms of implementation of the State legal policy, to the Ministry which ensures the formation of the State legal policy, which is currently the Ministry of Justice of Ukraine, whose principal tasks include the formation and implementation of the State legal policy.

The author concludes that the absence of definition and consolidation at the legislative level of the main conceptual provisions of the State policy in general and the State legal policy in particular represents a significant obstacle to systemic reform of the legal system in general and bringing it in line with international standards.

It appears that a mere statutory consolidation of the powers of the State body responsible for the formation and implementation of the State legal policy is inadequate in the absence of adequate legal regulation of its content, features and forms of implementation.

Key words: state policy, state legal policy, Ministry of Justice of Ukraine, law-making activity.