

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Навчально-науковий інститут інноваційних освітніх технологій
Кафедра теорії та історії держави і права

МАТОЛА Вікторія Федорівна

**Правова політика в умовах побудови суверенної України: теоретико-
правовий аспект /**
**Legal policy in conditions of construction sovereign Ukraine: theoretical and
legal aspects**

спеціальність: 081 - Право
магістерська програма - Право

Магістерська робота

Виконала студентка
групи ПРЗм-21
В.Ф. Матола

Науковий керівник:
к.ю.н., доцент Кравчук М. В.

Магістерську роботу допущено
до захисту:

«24» січня 2018р.

Завідувач кафедри ТІДП
_____ **М. В. Кравчук**

ТЕРНОПІЛЬ - 2018

РЕЗЮМЕ

Дипломна робота містить 95 сторінок, список використаних джерел із 70 джерел.

Метою дипломної роботи є осмислення та інтерпретація дефініцій поняття «правова політика», аналіз правової політики в контексті процесу правотворчості в сучасній Україні.

Об'єктом дослідження є теоретико-практична сутність правової політики.

Предмет дослідження – особливості формування та реалізації правової політики в сучасній Україні.

Одержані висновки та їх новизна: подано різні наукові визначення поняття «правова політика»; сформульовано власний підхід до розуміння цього терміну; проаналізовано законодавчу основу формування в Україні правової політики впродовж останніх років; обґрунтовано специфіку співпраці Президента України та Верховної Ради України як основних суб'єктів формування правової політики; продемонстровано процес реалізації правової політики від правотворчості до ухвалення законодавства.

Ключові слова: право, політика, правова політика, законодавство, суб'єкти правової політики, принципи правової політики.

RESUME

Thesis contains 95 pages, list of sources with 70 titles.

The aim of the thesis is the understanding and interpretation of the terms definitions: «legal policy», analysis legal policy in the context of the lawmaking in sovereign Ukraine.

The object of research is the theoretical and applied essence of legal policy.

The subject of research – the characteristic of legal policy in sovereign Ukraine, its formation and realization.

The resulting conclusions and innovation: different scientific definitions of concept «legal policy» are contained; proper position of understanding this term is formulated; a principle of formation legal policy in Ukraine is analyzed; specificity of cooperation Ukrainian President and Verkhovna Rada as a main subjects of formation legal policy is substantiated; a process of implementation legal policy from lawmaking to enacting law is demonstrated.

Keywords: law, policy, legal policy, legislation, subjects of legal policy, principles of legal policy.

АНОТАЦІЯ

Матола В.Ф. Правова політика в умовах побудови суверенної України: теоретико-правовий аспект. – Рукопис.

Дипломна робота на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю «Право» 081, – Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2018.

Дипломна робота містить теоретичне обґрунтування понятійного апарату правової політики, суб'єктів її формування та принципів реалізації; аналіз законодачих актів, котрі стали в основі формування правової політики в сучасній Україні; співставлення ролі Президента України та Верховної Ради України щодо формування та реалізації правової політики; визначення конкретних законів як прикладів реалізації правової політики впродовж 2014-2017 років.

ANNOTATION

Matola V. F. Legal policy in conditions of construction sovereign Ukraine: theoretical and legal aspects. – Manuscript.

Thesis to obtain the master's education qualification on specialty «Law» 081. – Ternopil National Economic University, Ternopil, 2018.

The research provides a theoretical justification of the conceptual apparatus of legal policy, subjects of its organization and principles of realization; legislation, which became a basic of formation legal policy sovereign Ukraine, are evaluated; President's and Verkhovna Rada's positions regarding formation and realization legal policy are compared; specific laws as an examples of implementation legal policy during 2014-2017 are determined.

ЗМІСТ

	Стр.
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ПОЛІТИКА І ПРАВО ЯК БАЗОВІ ОСНОВИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ	10
1.1. Специфіка трактування поняття «політика»	10
1.2. Взаємозв'язок права і політики	15
1.3. Особливості правової політики	22
Висновки до розділу 1	35
РОЗДІЛ 2 ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ І СУБ'ЄКТИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ	37
2.1. Принципи правової політики	37
2.2. Суб'єкти правової політики	40
2.3. Законодавча основа формування правової політики	48
Висновки до розділу 2	55
РОЗДІЛ 3 ПРАВОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ	59
3.1. «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» – основа формування сучасної правової політики в Україні	59
3.2. Президент та Верховна Рада: особливості співпраці двох суб'єктів формування правової політики в Україні	67
3.3. Правова політика впродовж 2014-2017 років	77
Висновки до розділу 3	90
ВИСНОВКИ	92
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	

ВСТУП

Актуальність дослідження. 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, встановлення конкурентоспроможної ринкової економіки, забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Роль правової політики у країнах пострадянського простору, які переживають складний перехідний період, непинно зростає, що є результатом впливу низки чинників. Зокрема, ця 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 реакцією держави на потреби узгодження та упорядкування потоків юридичної інформації, що містяться у різних правових актах.

Відсутність належного реагування з боку держави за таких умов призводить до вкрай негативних наслідків, передусім до зростання юридичної безграмотності населення. Актуалізація проблеми правової політики зумовлюється безпрецедентним посиленням 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.

Нині термін «правова політика» має три інтерпретації: правова політика розглядається як науково обґрунтована і послідовна діяльність державних і муніципальних органів зі створення ефективного механізму правового регулювання; 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 політики.

Можна погодитися з трактування правової політики як особливого політико-правового явища, 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 держави [41, с. 14].

Як зазначає О.М. Руднєва і О.Н. Ярмиш, 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 [34].

На нашу думку, правову політику варто визначати як частину державної політики, спрямованої на створення ефективного механізму правового регулювання, що має на меті забезпечення прав та свобод людини і громадянина, закріплення законності та правопорядку, формування правової культури в суспільстві.

Правова політика в Україні – це політика інститутів влади, що формується під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів та реалізується шляхом зміни норм права. Здебільшого правова політика є наслідком комунікації між окремими політичними інститутами влади: Президентом і парламентом, парламентом та Кабінетом Міністрів (чи в іншій конфігурації). Досить часто це призводить до сумбурності, а, врешті, недосконалості правотворчої діяльності. Як наслідок: недосконалість законодавства, постійна його модифікація, негативний вплив на розвиток окремих галузей суспільства тощо.

Метою магістерської роботи є аналіз поняття «правова політика», принципів її функціонування, а також визначення особливостей формування правової політики в Україні впродовж останніх років.

Завдання магістерської роботи:

- визначення поняття «правової політики»;

- аналіз суб'єктів та принципів правової політики;
- окреслення основних чинників, що впливають на формування правової політики в Україні.

Предметом дослідження є права політика, її сутність та особливості формування.

Об'єкт дослідження – реалізація правової політики в сучасній Україні.

Методи наукових досліджень, застосовані під час написання магістерської роботи:

формально-юридичний (догматичний) – використаний для опису державно-правової практики, аналізу чинного законодавства (підрозділи 3.1, 3.2.);

функціональний – застосований для з'ясування змісту функцій держави і права для пізнання сутності державно-правових явищ, механізмів їх взаємовпливу, пошуку напрямів їх вдосконалення (Розділ 3);

статистичний – наведення статистики щодо законодавчої роботи парламенту для розуміння визначеності чіткої правової політики (підрозділ 3.2);

формально-логічний – використаний для розкриття змісту й аналізу правових категорій, термінів (Розділ 1, Розділ 2);

аналіз – дослідження сучасної правової політики через призму реалізації її під час політичних процесів у парламенті та Адміністрації Президента, спостереження за роботою окремого комітету та специфіка законотворчої діяльності як невід'ємних аспектів формування та реалізації правової політики (3.1, 3.2, 3.3);

синтез – виявлення закономірностей функціонування державних інститутів, котрі беруть участь у формуванні правової політики (3.2, 3.3);

метод сходження від абстрактного до конкретного – поділ поняття «права політика» на складові частини: «права» і «політика», дослідження їх особливостей (підрозділ 1.2);

системно структурний – виявлення взаємодії права і державних інститутів, впливу на процес формування правової політики економіки, соціальних, міжнародних факторів (2.3, 3.2);

узагальнення – оцінка і аналіз формування правової політики в цілому на основі конкретних фактів написання і ухвалення законопроектів (3.3).

Теоретичну та методологічну основу дослідження складають наукові положення правової науки, теоретичні висновки та узагальнення вітчизняних і зарубіжних вчених, що містяться у монографічній, спеціальній та періодичній літературі, матеріали наукових і науково-практичних конференцій, нормативно-правові документи.

Зокрема, в магістерській роботі використано дослідження наступних науковців: Н.І. Беседіна, О.М. Богдан, О.С. Васильєв, С.М. Гусаров, О.І. Донченко, Н.А. Железняк, А.П. Заєць, М.В. Кравчук, Д. Міллер, О.В. Минькович-Слободяник, М.Ю. Наум, М.П. Недюха, М.В. Панов, О.В. Петришин, О.М. Руднева, О.Н. Ярмиш, В.М. Селіванов, А.О. Трутенко, Ю.С. Шемшученко, О.В. Шмоткін, І.В. Яковюк. Інформаційною базою наукового дослідження є також відкриті електронні ресурси та засоби масової інформації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в дослідженні особливостей реалізації правової політики в Україні впродовж 2014-2017 років. Науково-узагальнено та систематизовано дослідження окремих науковців щодо поняття «правова політика». Визначено наслідки реалізації правової політики на основі політичних домовленостей між парламентом та Президентом.

В результаті написання магістерської роботи можна виділити наступні **наукові положення**: *по-перше*, в результаті дослідження ми схилиємось до позиції, що правова політика – це частина державної політики, спрямована на створення ефективного механізму правового регулювання, що має на меті забезпечення прав та свобод людини і громадянина, закріплення законності та правопорядку, формування правової культури в суспільстві; правова політика генетично походить від політики, але базою для її існування і функціонування

виступає завжди лише право; *по-друге*, основними засобами правової політики є правові акти; вплив політики на правову систему держави суттєво посилюється в періоди реформування суспільства; *по-третє*, основним суб'єктом правової політики 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 суспільства; *по-четверте*, правова політика України, перш за все, залежить від політичного чинника. Так, в основі сучасної правової політики лежить коаліційна угода, підписана між депутатськими фракціями Верховної Ради України восьмого скликання «Європейська Україна», а також Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»; *по-п'яте*, значна частина ухвалених в парламенті законопроектів є результатом компромісу між Президентом і парламентом; *по-шосте*, правова політика в Україні залежить від наступних факторів: суспільно-політичної та економічної ситуації в державі; зовнішніх викликів, котрі стоять перед країною; міжнародних чинників; позиції партії влади; очікувань суспільства; правової грамотності політиків; популізму політиків; впливу громадськості.

Загальний обсяг роботи складає 96 сторінок, список використаних джерел налічує 70 посилань. Робота викладена в трьох розділах, кожен з яких містить по три підрозділи.

Практичне значення одержаних результатів. Магістерська робота може стати джерелом для вивчення різних наукових підходів щодо інтерпретації поняття «правова політика», її суб'єктів та принципів, а також для продовження дослідження теми в наступних наукових працях.

Апробація результатів дослідження: підготовлено наукову статтю на основі магістерської роботи.

РОЗДІЛ 1 ПОЛІТИКА І ПРАВО ЯК БАЗОВІ ОСНОВИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Специфіка трактування поняття «політика»

Слово «політика» в енциклопедичних джерелах визначається як загальний напрямок, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії або як напрямок діяльності держави чи політичної партії у тій або іншій галузі у певний період. Окрім того, політика визначається як лінія поведінки в чому-небудь, певне ставлення до кого-, чого-небудь; загальний напрям, характер діяльності держави, певного класу в тому або іншому напрямі, в той або інший період часу.

В юридичній науці часто використовують поняття, які генетично виникли в інших галузях науки, але з часом були адаптовані юриспруденцією. Тобто не можна говорити, що ці поняття впроваджено до юридичного обігу в такому самому розумінні, як у родових галузях. Вони зазнали значних змін, трансформувалися відповідно до завдань юридичних досліджень і набули нового змісту. Через такі поняття, вважає О.В. Минькович-Слободяник, здійснюється розширення проблемного поля юриспруденції, визначаються нові підходи до дослідження права, виникають нові концептуальні ідеї, нові проблеми [47]. Крім того, активне залучення юриспруденцією понять інших наук можна пояснити як прагнення гранично наблизитися до реальності, формуючи власне науковий предмет у різноманітті його аспектів і взаємозв'язків.

Сказане вище можна застосовувати до поняття «політика». Представлене в словосполученні «правова політика», воно залучається до понятійного апарату юриспруденції для отримання уявлення про явище, що має важливе значення для юридичної науки і практики.

Оскільки політика постає різновидом державної діяльності, то фундаментальною категорією, що піддається більшою мірою аналізу, є «державна» як віддзеркалення об'єктивного в політиці, як головний суб'єкт

права, що поєднує в собі закони, інтереси, сили, рухи, організації, які для розуміння правової політики мають першорядне значення. Складність усвідомлення правової політики через призму таких понять як: держава, влада, право, політика полягає в тому, що ці поняття не мають однозначного трактування. А це ускладнює процес ефективного функціонування тією політики, яка претендує на звання правової.

Щодо трактування терміна «політика» існують різні підходи. Політику розуміють як те, що безпосередньо пов'язане з життям людини. Такий підхід поширений завдяки трактату Арістотеля «Політика», в якому він наголошував, що «людина за своєю природою є істотою політичною».

Існують й інші підходи щодо політики. О.В. Минькович-Слободяник розділяє їх на наступні категорії: у вузькому розумінні політика – участь у справах держави, концентрований вираз економіки, гра, певні дії держави; у широкому – структура інституційних установок, авторитетних цінностей, сфера діяльності людини, умова існування суспільства, специфічна людська форма ставлення до навколишнього творення в інтересах людей. Дослідник також відзначає, що в характеристиці політики часто наявні певні крайнощі. Так, багато авторів визначає політику як комплекс засобів, функцій, що ґрунтуються на маніпулюванні елементами сили для встановлення, застосування і підтримки влади. Виходячи із цієї дефініції, лише влада може забезпечити чітке виконання необхідних дій або утримання від них шляхом прийняття відповідних правових норм. Існує також інша точка зору, відповідно до якої зв'язок між політикою і державою є не обов'язковим. На думку німецького теоретика політики і права К.К. Шмідта, «політичне не має власної предметної галузі». Воно лише визначає «ступінь інтенсивності асоціації людей, мотиви, які можуть бути релігійними, національними, господарськими та іншого роду» [37, с. 45-46.]

А.І. Демидов виділяє наступні ознаки політики: 1) існування владних ієрархічних відносин, центром яких постає держава; 2) конституційність і здійснення її в більшості випадків на професійній основі. Зважаючи на такий

підхід, політику не варто розглядати однобічно, як певні дії, засоби чи функції, адже це може спричинити підміну її істинного розуміння уявним.

На думку О.В. Минькович-Слободяник, політика означає: по-перше, цілеспрямовану діяльність, яка завжди формується в державі як апараті влади; по-друге, спирається на правове поле держави; по-третє, здійснюється за допомогою юридичних засобів. Якщо все це брати до уваги, то дослідник вважає, що буде втрачатися роль права в політиці, а це може обернутися значними втратами для суспільства загалом і навіть призвести до політичного і правового хаосу. Як свідчить практика, політика завжди прагне до права, особливо тоді, коли приймаються політично важливі рішення, які мають бути зафіксовані в конституціях, законах тощо. Доречно щодо цього зауважив Л.Пал: «Політика тільки там, де є держава, яка може змінювати закони» [47, с. 22].

Політика є генетичною (родовою) основою формування правової політики, обов'язковою умовою її теоретичного обґрунтування, а право, в свою чергу, виступає її квінтесенцією. Виділяють наступні спільні елементи - системність, цілеспрямованість, безперервність, стабільність здійснення діяльності заради заздалегідь визначеної мети, використання певних політичних дій. Спільні в політиці і правовій політиці також цінності – безпека, справедливість, рівність, законність, свобода.

В сучасному світі політику пропонується розуміти як форму суспільної діяльності, спрямовану на здобуття, використання, підтримку і повалення політичної влади, реалізацію інтересів особи, соціальних груп на всіх рівнях інститутів політичної системи. В широкому розумінні політика охоплює всю суспільну діяльність, спрямовану на розв'язання суспільних проблем на рівні політичної влади [40, с. 13]. Політика виникає як явище разом із соціальною диференціацією суспільства, розшаруванням його на великі соціальні групи, що мають свої особливі (а часом і антагоністичні, тобто прямо протилежні) інтереси. Тому політики не існувало в первісному суспільстві, де навіть індивід не відокремлював свої інтереси від інтересів родової громади [20].

Політика виникла з необхідності підпорядковувати індивідуальні та групові інтереси всезагальному добробуту, який полягає у збереженні цілісності і єдності розшарованого суспільства. Цей особливий вид людської діяльності покликаний з'ясовувати як довготривалі, так і поточні інтереси різних соціальних груп. Політика є засобом забезпечення інтересів як великих груп людей (наприклад, націй, класів), так і нечисельних груп (наприклад, фінансових чи регіональних кланів). Вона є усвідомленою діяльністю, спрямованою на забезпечення суспільних процесів, їх регулювання, розвиток у певному напрямку [30, с. 6.].

Якщо проаналізувати базові визначення поняття «політика» [56, с. 15], то можна виділити такі основні аспекти її осмислення: а) політика – це мистецтво (наука чи практика) керування державою або різними політичними утвореннями [58, с. 344]; б) політика – це одна з найбільш вагомих сфер громадського життя (поряд з економічною, соціальною, духовною), яка пов'язана з відносинами між соціальними суб'єктами з приводу встановлення, організації, функціонування та зміни влади як у суспільстві, так і в державі [60]; в) політика – це певний тип стосунків, поглядів (концепцій) та дій у контексті певного державного устрою; сфера діяльності, що виникає в соціально-диференційованому суспільстві за наявності держави [59, с. 308]. Політику можна розглядати як сукупність трьох взаємопов'язаних аспектів: 1) сфера громадського життя; 2) один із видів активності суб'єктів у соціумі; 3) певний тип соціальних стосунків (між індивідами, невеликими групами тощо) [62, с. 267].

Політику визначають як процес, «в ході якого група людей, чиї погляди або інтереси на початковій стадії різняться, приймає колективне рішення щодо згуртування групи загалом, що запроваджується як спільна лінія поведінки» [61, с. 282].

З цього визначення О. А. Васильєв виділяє окремі компоненти політики:

1. Розмаїття поглядів. Політикою передбачається, що існують різноманітні погляди на певні ситуації, події, явища тощо. Ці точки зору найчастіше

пов'язані або з формулюванням кінцевої мети, або з розглядом тих чи інших способів досягнення мети. Власне кажучи, в умовах добровільної згоди групи індивідів стосовно певного напрямку діяльності ніяка політика не потрібна (наприклад, ідеалом неполітичного консенсусу є гурт друзів, наукове співтовариство тощо). «Політика починається тоді, коли подібна однастайність спонтанно зародиться не в змозі, але конкретній групі людей вкрай необхідно діяти колективно» [61, с. 283.].

2. Механізм вироблення рішень. Саме політикою визначаються шляхи досягнення згоди стосовно прийняття колективних рішень. Такі шляхи переважно включають три типи засобів: переконування, проведення переговорів, прийняття остаточного рішення. На етапі переконування слід довести противникам важливість певної лінії політичної поведінки, що вимагає володіння прийомами ораторської майстерності. Переговори – як наступний етап у прийнятті колективних рішень – передбачають формулювання взаємних поступок. Після етапів переконування і переговорів відбувається процес прийняття колективного рішення, який має свою специфіку у різних ситуаціях. Так, для цього може існувати формальний механізм: демократичне голосування. А, приміром, у монархіях рішення може бути прийняте самодержавним монархом самовільно. Разом з тим, політика виключає можливість дійти згоди за допомогою сили.
3. Процедура прийняття рішень. Політика передбачає, що прийняте рішення, на яких би закулісних інсинуаціях воно не ґрунтувалося, конкретна спільнота людей вважатиме авторитетним. Це рішення стає політикою як лінією поведінки для означеної групи людей.
4. Механізм впровадження рішень. Політика невіддільна від влади, вона в принципі немислима без владних повноважень. Мається на увазі невіддільність від влади в сенсі нав'язування рішення всім членам спільноти. Йдеться про примусовий аспект політики [17].

1.2. Взаємозв'язок права і політики

Політика тісно пов'язана з правом і навпаки. На практиці це означає, що законодавці беруть участь у визначенні засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, тоді як виконавча влада в особі Уряду та Президента безпосередньо долучені до формування національного законодавства. Так, у більшості демократично розвинутих держав суб'єкти законотворчості є безпосередніми учасниками процесу визначення, розробки та втілення в життя програмних завдань державної політики. Однак, працюючи над проектами нормативно-правових актів, вони можуть виконувати свою роботу до певної межі: принаймні лише законодавцям (політикам) надається право приймати остаточне рішення стосовно подальшої долі розроблених законопроектів – прийняти в цілому, внести відповідні поправки чи взагалі відхилити.

З цього можна зробити висновок, що врешті-решт у законодавчому процесі вирішальне значення має політична доцільність, адже політики визначають основні напрями розвитку законодавства. Їхньою суб'єктивною позицією обумовлюється міра врахування об'єктивних тенденцій процесу соціальних змін: схвалені ними закони повинні адекватно віддзеркалювати стан розвитку суспільства.

Регулятивні можливості норм чинного законодавства стрімко втрачаються, якщо вони відстають від рівня розвитку суспільних відносин або їх випереджають – саме в цьому і полягають, як відомо, труднощі адаптації національного законодавства до європейського права. При цьому варто також зазначити, що на законотворчому процесі негативно позначається невизначеність політичного курсу, відсутність чи приховування політичних цілей реалізації державної правової політики.

Вплив політики на правову систему держави суттєво посилюється в періоди реформування суспільства: демократизація та гуманізація суспільних відносин активно впливає на формування політичної свідомості та політичної

культури населення як елементів політичної системи, що обумовлюють ефективність правової системи. Водночас політична система держави стає органічною, якщо вона спирається на право. Не випадково політичні структури прагнуть до легітимізації своєї діяльності як засобу посилення свого впливу на політико-правову ситуацію. На ефективність правової політики також суттєво впливає рівень економічного розвитку, стабільність виробництва, соціального благополуччя населення, культурні традиції, що склались у суспільстві, особливості психології та менталітету нації, а також процеси самоорганізації та самоврядування населення [28].

Право – одна з нормативних систем, що регулюють відносини в суспільстві, дії й поведінку, функціонування об'єднань і державних органів. Це обумовлена природою людини та суспільства категорія, яка виражає свободу особистості, система регулювання суспільних відносин, якій притаманні нормативність, формальна визначеність в офіційних джерелах та забезпеченість можливістю державного примусу [56, с. 56].

М.В. Кравчук подає наступне визначення поняття «право»: «система загальнообов'язкових, формально визначених норм, встановлених (санкціонованих) державою і спрямованих на регулювання поведінки людей та їх колективів відповідно до прийнятих в даному суспільстві засад соціально-економічного, політичного та духовного життя, визнаючи правомірними чи неправомірними певні діяння, забезпечуючи існування суспільства на засадах справедливості, добросовісності» [43, с. 189].

«Право – одне з найскладніших суспільних явищ. – Зауважує М.В. Кравчук, – При цьому воно викликає до себе надзвичайно широкий інтерес, оскільки завжди торкається інтересів кожної людини, різних соціальних груп населення».

Право (дав.-слов'янське «прав» – закон) – це:

- 1) система загальнообов'язкових норм, що охороняються силою держави;
- 2) наука, що вивчає юридичні норми і правила, які регулюють відносини людей у суспільстві (правознавство) [42, с. 7].

О.І. Донченко робить наступні висновки щодо співвідношення права і політики:

1. Права без політики не може бути.

2. Політика фактично може бути позбавлена правового обґрунтування та виправдання, що часто у нас спостерігається, проте влада, що веде таку політику, не може бути визнана законною, легітимною та гуманною.

3. Розумна політика завжди підтверджується та забезпечується мораллю і правом.

4. Право це одна з головних форм реалізації політики, у той же час політика – один з предметів правового регулювання [20].

Політика і право взаємозалежні. Процес прийняття закону (законодавчий процес) також є політичним за своїм характером. Принципи справедливості та свободи, закладені в праві, здійснюються соціальними групами, класами, народами (націями), а процес їх реалізації в будь-якому випадку набуває політичного характеру. Якщо принципи справедливості та свободи вірно відбиваються в політиці і згодом одержують законодавче закріплення, можна сказати, що політика відповідає праву. Якщо політика спотворює принципи справедливості та свободи, то відповідною праву вона не стає й існує у формі довільного законодавства.

Право залежить від політики:

- будь-які інтереси людей перед тим, як стати правом, мають бути опосередковані державною політикою (діяльністю законодавчих та інших правотворчих органів держави);
- політика в праві формується у вигляді формально закріплених прав та обов'язків. Політичні вимоги стають правом лише в тій мірі, в якій вони закріплені в системі загальнообов'язкових норм, що охороняються державою [23].

Політика залежить від права, яке є засобом вираження політики, її реалізації, гарантом пропаганди на користь певної політики.

У демократичній державі легітимація офіційної політики передбачає її відповідність праву, а легалізація – закріплення в правовому законі. Але незважаючи на близькість цих категорій, їх не можна ототожнювати. Передумовою можливого їхнього розходження є відносна самостійність держави стосовно громадянського суспільства.

О.І. Донченко також виділяє наступні відмінності права і політики:

- за змістом: зміст права обмежений формами об'єктивації права, політика може виходити за межі діючих нормативно-правових актів. Так, політика – більш широке явище, ніж право й держава. Вона характеризується не тільки якістю всюдиприсутності, але й може поширювати своє поле впливу (або взаємодії) на будь-які сфери, питання й проблеми громадського життя. Політика, звичайно, є скрізь, де є право, але закон далеко не завжди є присутнім у політичних рішеннях, відносинах і процесах;

- за сферою керування: право – це, насамперед, закони, укази, розпорядження; політика, політична сфера – це стратегія й тактика поведінки та діяльності людей і їхніх організацій, вплив владних структур на суспільство за допомогою не тільки, а іноді й не стільки правових, скільки багатьох інших засобів, мір і норм (силових, матеріальних, ідеологічних, психологічних та інших);

- за критерієм оцінки поведінки: законно чи незаконно, користь чи шкода в політиці;

- за механізмом забезпечення: право забезпечується силою державного примусу через встановлення санкцій; політика може спиратися на силу як закону, так і переконання, навіювання, стимулювання, на здатність інститутів влади і лідерів забезпечувати собі безпосередню підтримку населення;

- за критерієм відкритості: право публічне, відкрите; політика ж поряд з публічними, відкритими формами регулювання суспільних відносин може бути і «тіньовою», такою, що не афішує себе;

- за динамікою змін: право порівняно з політикою більш консервативне, тому що вимагає дотримання визначених законодавчих процедур для

здійснення змін, норми права досить певні й «стійкі», а в різних груп людей існують різні, мінливі політичні цінності й принципи, та й сприймаються вони по-різному. Тобто ті або інші люди проголошують і проводять політику, що розрізняється. У цьому змісті вона є більше гнучкою й суперечливою, менш певною і постійною, ніж право, сферою взаємодії людей;

- за способом вираження: формами вираження права є нормативно-правові акти, нормативні договори, прецеденти, правові звичаї. Частіше за все воно фіксується у письмовій формі. Форми вираження політики є більш різноманітними і можуть не фіксуватися письмово: політико-правові документи, програми і статuti партій та рухів, ідеологічні концепції, заяви політичних лідерів, політичні дії.

- за ступенем безпосередності звернення до адресата: політика припускає безпосередню взаємодію між суспільством і владними структурами, а право змінюється повільно і, як правило, лише через офіційну нормотворчість [20].

Е.І. Донченко відзначає, що право і політика – дві взаємозалежні сфери громадського життя. Взаємини права і політичної держави двосторонні: держава санкціонує й конструює систему права, роблячи її публічною, загальнообов'язковою, загальною, причому її порушення спричиняє застосування заходів державного впливу, а з іншого боку, сама держава підтримується й забезпечується правом. У понятті право можна виділити ядро загальнолюдських цінностей, інтегрованих в історичному й культурному розвитку народу, але крім цього воно містить орієнтири і принципи для політики. Спільним у політики і права є те, що вони є регулятивними, взаємозалежними системами суспільства. Відмінності між ними, проте, виникають, бо це різні регулятивні системи [21].

Голландський юрист і політолог Гуго Гроцій визначає, що якщо «предмет юриспруденції – це питання права й справедливості», тоді «предмет політичної науки – доцільність і користь» [42, с. 164-165].

На жаль, як політологи, так і юристи, часом схильні забувати, що право і політика – як у теоретичному, так і в практичному плані – тісно зв’язані між собою. Ще в 1882 р. відомий англійський юрист Ф. Поллок писав про те, що «право для політичних інститутів значить те ж, що становий хребет для тіла». Професор Лондонського університету Г. Друрі відзначав, що «багато політологів не приділяють належної уваги правовому виміру дисципліни й тим самим завдають своїм дослідженням непоправну шкоду. Відзначаючи цю обставину, було б наївно думати, що політологи стануть юристами, а юристи – політологами. Просування вперед можливе через включення в дослідницькі й навчальні програми соціальних наук відповідних правових аспектів, більше тісне міждисциплінарне співробітництво, а також більш часте звернення як юристів, так і політологів до робіт один одного» [51, с. 214]. Для політики пріоритетні, як конституції й положення публічного права, так і їхнє судове застосування та інтерпретація, які встановлюють формальну базу політичної практики, що становлять необхідний засіб для підзвітності уряду й обмежень його діяльності. При вивченні поведінки виборців політологи необхідно добре знати правила та законодавчі норми проведення виборчих кампаній. Світова політика також все більшою мірою орієнтується на норми й положення міжнародного права. Закони – це не що інше, як спосіб, яким та або інша політична лінія перетворюється в життя. Розходження між політикою і правом виникає в різниці між політичною і адміністративно-правовою сферами керування. Право і адміністративно-правова сфера – це, насамперед, закони, укази, розпорядження; політика, політична сфера управління – це стратегія й тактика поведіння та діяльності людей і їхніх організацій, вплив владних структур на суспільство за допомогою не тільки, а іноді й не стільки правових, скільки багатьох інших засобів, заходів і норм (силових, матеріальних, ідеологічних, психологічних та інших). Інша відмінність між політикою й правом полягає в тому, що норми права досить певні й «стійкі», а в різних груп людей існують різні, мінливі політичні цінності й принципи, та й сприймаються вони неоднаково. Тобто, ті або інші

люди проголошують і проводять різноманітну політику. У цьому змісті вона є більше гнучкою й суперечливою, менш певною і постійною, ніж право, сферою взаємодії людей. Ще одне розходження між політикою і правом полягає в тому, що політика – більш широке явище, ніж право і держава. Вона характеризується не тільки якістю всеприсутності, але може поширювати своє поле впливу (або взаємодії) на будь-які сфери, питання й проблеми громадського життя. Політика, звичайно, є скрізь, де є право, але закон далеко не завжди є наявним у політичних рішеннях, відносинах і процесах. Нарешті, розходження між політикою і правом полягає в тому, що політика припускає безпосередню взаємодію між суспільством і владними структурами, а право змінюється повільно і, частіше, тільки через офіційну нормотворчість. Чіткий поділ сфери і функцій політики і права може мати досить істотне значення – сприяти подоланню деяких небезпечних тенденцій у розвитку суспільства і його владних структур. Одна з них – у край розширювальне тлумачення політики, оголошення політичними тих проблем, які можуть бути вирішені адміністративно-правовими засобами. Саме така тенденція характерна для тоталітарних і авторитарних режимів. Разом з тим припиняється значення й самої політики – політичні рішення приймаються не на основі наукової стратегії й тактики, а за допомогою насильства, «натиску», маніпулювання суспільною свідомістю й т.п. Існує й інша небезпечна тенденція – зведення або звуження політичних проблем до рамок адміністративно-правової системи. Прагнення абсолютизувати право та існуючий політичний курс органів влади, вивести їхні поля критичного аналізу, уявляється також нераціональним.

Можна виділити наступні основні варіанти взаємодії між політикою й правом: 1. Підпорядкування політикою права (наприклад, у силу «революційної» або іншої «політичної доцільності»); 2. Абсолютизація права й приписування йому нереальних можливостей; 3. Збереження розумної взаємодії політики й права: збіг курсу демократичних реформ і завдань формування правової держави. Для права так само, як і для політики, мають

велике значення правила й принципи моралі. Добре відомо, що закони зобов'язані своєю силою саме вподобанням. Мораль і законодавство виступають у відомого англійського мислителя І. Бентама як наука й мистецтво «направляти дії людей таким чином, щоб у результаті вийшла найбільша можлива кількість щастя» [50, с. 556-567].

У сучасну епоху питання про взаємозв'язок і взаємодію державної політики із правом здобуває найважливіше значення ще й тому, що право тільки тоді справедливе й гуманне, коли воно однаково обов'язкове, а права й обов'язки рівні для всіх громадян, у тому числі й для чиновників держапарату, депутатів, керівників держави. «Неправильні ті закони, – писав Платон, – що встановлені не заради загального добра всій держави в цілому. Ми визнаємо, що там, де закони встановлені в інтересах кількох людей, мова йде не про державний устрій, а про внутрішні звади, і те, що вважається там справедливістю, марно носить це ім'я» [50, с. 715].

Принциповою умовою прогресивного, демократичного розвитку сучасної України є дотримання й удосконалювання її законів, норм міжнародного права, реалізації «духу й літери» цих документів у політичній практиці. Держава повинна неухильно дотримуватися їх у всіх політичних рішеннях. Такою є найважливіша й очевидна грань співвідношення політики держави із правом, юридично втіленому в законах. Відповідно, варто прагнути до вироблення й реалізації високоморальної, правової політики.

1.3. Особливості правової політики

«Правова політика» бере свій початок з права як статичної основи, що набуває руху за допомогою останньої. О.В. Минькович-Слободяник відстоює позицію, що правова політика генетично походить від політики, але базою для її існування і функціонування виступає завжди лише право. Саме право впливає на її формування, визначає, якою вона буде, які цінності вона

покликана нести в суспільство і захищати. Науковець стверджує, що політика – це скоріше влада в рухові, а право, законодавство – статика влади.

Найважливіша властивість правової політики – це її державно-вольовий характер, владно-імперативний зміст. Правова політика тому й називається правовою, що вона: по-перше, ґрунтується на праві; по-друге, здійснюється правовими методами; по-третє, охоплює головним чином правову сферу діяльності; по-четверте, опирається, коли це необхідно, на примус; по-п'яте, є публічною, офіційною; по-шосте, відрізняється нормативно-організаційними початками. У всіх випадках право виступає базовим елементом цієї політики і основним джерелом її формування.

Правова політика є системою пріоритетів в юридичній діяльності, в правовій сфері, базується на принципах Конституції і загальновизнаних нормах міжнародного права. Вона орієнтує суспільство та відповідні органи держави та місцевого самоврядування на вирішення актуальних проблем – на захист прав і законних інтересів суб'єктів, прогресивний юридичний розвиток цієї чи іншої держави та вдосконалення правового регулювання. Правова політика необхідна для формування повноцінної і ефективної правової системи країни та регіону.

Правова політика обслуговує, насамперед, інтереси держави, а через державу – інтереси всього суспільства, інтереси громадян.

Основними методами здійснення правової політики є переконання у раціональності, доцільності певних рішень і нормативних закріплень, а також – легальний і соціально виправданий примус.

Правову політику можна визначити як комплекс ідей, завдань, програм, цілей, принципів, установок, які реалізуються у сфері дії права і базуються на науковому підґрунті. Мається на увазі сфера відносин, зв'язків та інтересів, які охоплені поняттям «правовий простір» і об'єктивно потребують впорядкування зі сторони публічної влади.

З одного боку, впровадження правової політики «заставляє» право активніше «працювати» на суспільство, з іншого – не дозволяє політиці виходити за рамки правового поля.

Правова політика своїм походженням зобов'язана політиці, яка як вид цілеспрямованої діяльності не здатна функціонувати в сучасних умовах без права. Саме через зв'язок політики і права можна усвідомити правову політику, практику її функціонування і масштаби її можливостей, вважає дослідник О.В. Минькович-Слободяник [47, с. 178].

Політика здійснюється в різних сферах життєдіяльності суспільства і може мати різну природу та спрямованість і різні види (економічна, демографічна, екологічна, соціальна), але сьогодні актуальності набуває правова політика. Її необхідність у сучасних умовах продиктована тим, що без неї неможливо цивілізовано і гарантовано реалізовувати всі інші види політики. Непродумана і слабка правова політика разом із недосконалою юридичною базою, суперечностями в правових актах, нечіткими пріоритетами веде до збоїв у здійсненні політики соціальної, економічної, національної. А тому, зазначає О.Ю. Рибаків, потрібна збалансована, системна, стратегічно вивірена, виправдана економічно і така, що слугує інтересам особистості й держави, політика. За його переконанням, правова політика – це не фікція, не позахмарний, відірваний від реальностей життя ідеал. Її обов'язковим компонентом (навіть базисом) постає право, що завжди є категорією реальності, відображеною в законодавстві [33, с. 71].

Зміст правової політики об'єктивно обумовлений волею народу (громадянського суспільства), фактично опосередкований його повноваженим інституційним представником – державою [30, с. 36].

Це спричинено тим, що переважна частина внутрішньої й зовнішньої політики держави регулюється за допомогою права, законотворчого процесу, ухвалення політико-правових рішень, утілюється у нормативні форми і спирається на міжнародно-правові принципи.

Сучасна інтерпретація змісту правової політики не може обмежуватися вузько прикладним підходом, який зводить її призначення до прагматичних завдань оцінювання адекватності чинного законодавства і його подальшого вдосконалення. За своєю сутністю та соціальними цілями правова політика має відігравати роль особливого і необхідного компонента державної політики, головного засобу юридичної легітимації правлячої еліти, повинна сприяти закріпленню і забезпеченню політичного курсу країни, санкціонованого волею народу і сприйнятого його політичними лідерами.

Змістовому аспекту правової політики близька структурно-функціональна частина. Це насамперед діяльність окремих правоохоронних структур, правова політика в галузях розвитку прокуратури, органів юстиції, судової системи, адвокатури, нотаріату тощо.

Будь-яке визначення правової політики не повинне суперечити загальному уявленню про політику в її традиційному розумінні, яка в найбільш абстрактній формі зазвичай інтерпретується як сфера взаємодії між класами, партіями, націями, народами, державами, соціальними групами, громадянами та їх об'єднаннями, владою і населенням. Політика існує у взаємодії з моральною, релігійною, духовною, культурною, правовою та іншими сферами людських відносин, тісно переплітаючись із ними. Однак особливість політичних відносин полягає в тому, що вони більшою мірою характеризуються організаційно-регулятивними та владними початками.

Деякі автори вважають, що політика держави у сфері правового регулювання – все-таки правове, а не політичне явище. Політичний аспект правової політики виражається скоріше у спрямованості правових дій, орієнтованих на політичний ефект як їхній бажаний результат. О.В. Минькович-Слободяник вважає, що таке твердження – не зовсім справедливе. Адже правова політика є насамперед частиною державної політики й має всі її властивості [47, с. 184].

Чимало політичних процесів вивчаються як правознавством, так і політологією, щоправда з різних позицій. У юриспруденції їх досліджують у

взаємодії з правом, у правовій формі їхнього вираження, у межах певного порядку. Наприклад, у теорії держави і права традиційно розглядається питання про політичну систему суспільства, як правило, щодо місця, яке посідає в ній держава, та відносин її з іншими суб'єктами політичного процесу – партіями, рухами, профспілковими й іншими громадськими організаціями.

Правова політика, безсумнівно, становить значний інтерес для теорії держави й права, визначити її розуміння неможливо без з'ясування правової природи й сутності цього феномену.

Правова політика як форма і різновид державної політики обслуговує насамперед інтереси держави, персоніфікованої державної влади, що об'єктивно обумовлені суспільними потребами, волею народу, яка виражається певними структурами громадянського суспільства, і опосередковується та юридично оформлюється державою як політичною організацією державної влади. Саме тому правовій політиці властиві державно-владний вольовий характер та імперативне оформлення. Імперативність юридичних норм, у які оформлюється правова політика, сприяє не тільки забезпеченню загальнообов'язковості поведінки всіх громадян, а й функціонуванню держави щодо задоволення опосередкованого через призму її інтересів загального блага суспільства, публічних інтересів у прямому їх значенні. Імперативний характер юридичних норм і політики засвідчує глибокий внутрішній їх зв'язок із владою, авторитетом. Отже, правова політика виконує в суспільстві роль чинника, який підтверджує необхідність зміцнення правових засад державності і легітимності державної влади.

«Правова політика – засіб юридичної легітимності, закріплення та здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів і владних структур. Вона тактично спрямована на вдосконалення всього комплексу правових засобів, забезпечення реалізації поставлених суспільством та державою завдань юридичними ресурсами, а стратегічно – на використання

цих ресурсів для гарантування найбільш оптимального розвитку всіх сфер соціального життя» [47, с. 178].

Така політика виражається насамперед у законах, конституціях, кодексах, інших нормативно-правових актах, спрямована на охорону та захист певного соціального устрою, розвитку і вдосконалення суспільних відносин. Подібну точку зору підтримує і В.М. Селіванов. він зазначає, що «правова політика», як видається, це певна форма безпосереднього правового виразу державної політики у будь-якій загальнозначущій сфері суспільного життя, яке упорядковується і управляється органами державної влади [35, с. 321]. По суті це процес формування (на принципі верховенства права) і здійснення за допомогою правових засобів, ідей, цілей, принципів, програм, заходів реалізації державної влади в різних сферах життєдіяльності суспільства.

О.В. Минькович-Слободяник згадує і про визначення правової політики як науково обумовленої, послідовної і системної діяльності державних та муніципальних органів зі створення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів для досягнення таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав та свобод людини і громадянина, закріплення дисципліни законності та правопорядку, формування правової державності та високого рівня правової культури і життя суспільства.

Розбудова громадянського суспільства, його демократизація та формування правової держави в Україні вимагають від юридичної науки нового осмислення змісту та сутності правової політики, яка є особливою формою державної політики, засобом юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу країни.

Проблема правової політики у теоретичному плані, як зазначає академік НАН України Ю.С. Шемшученко, «знаходився на рівні делегат ференда (лат. de lege ferenda – з точки зору законодавчого припущення). Проблемними залишаються саме поняття політики, її зміст, місце у системі інших видів

політики тощо» [36, с. 14]. Щоб правова політика була ефективною, вона повинна будуватись на теоретичних засадах обґрунтованості, демократичності, гуманності, пріоритетності прав і свобод людини. Тому у юридичній українській науці особлива увага приділяється розумінню змісту, сутності та принципів правової політики.

Актуальність і складність проблеми полягає у неоднозначності поглядів і підходів щодо право розуміння, співвідношенні права і закону. Якщо ж виходити, наприклад, з одного із підходів, що держава є єдиним джерелом права, а закон – це основа права, то правова політика залежить тільки від державної влади, її волі. Інакше кажучи, це «розв'язує» руки держави у виробленні і здійсненні даної політики, для визначення її змісту немає ніяких обмежень. У цьому випадку підхід до право розуміння полягає в тому, що тут діє принцип верховенства закону, який є легітимним, якщо він виданий компетентним на це державним органом при дотриманні відповідної процедури прийняття. За таких умов право і закон тотожні поняття.

На думку науковця М.Ю. Наума, в підході до філософського осмислення правової політики варто орієнтуватись на ідеалі верховенства права, чіткому розмежуванні права і закону. Проблема полягає в тому, що, не відкидаючи соціальну цінність держави як блага народу (Арістотель), варто завжди враховувати той факт, що держава має можливість посягати на права і свободи громадян, постійно прагне бути над правом. Тому, здійснюючи правову політику, вона може виходити із тих чи інших політичних міркувань, керуючись не суспільними ідеалами, а тимчасовою доцільністю, що і визначатиме сутність і зміст чинного законодавства.

В той же час, людина вимагає не будь-яких правових рамок, а тих, в яких вона може вільно розвиватися, задовольняючи свої фізичні і духовні потреби. Тому правова політика держави повинна бути спрямована на реальне забезпечення прав і свобод людини, на скерування їхньої життєдіяльності в ім'я добра, рівності і справедливості.

Необхідно сказати, що з допомогою права треба досягнути не лише рівної міри свободи, справедливості, але й визначити для людей зобов'язання, виконання яких є необхідним для забезпечення прав інших. Цього можна домогтись при дії воле установленого закону. Тобто, право набуває статусу закону, інакше кажучи, йому (праву) надається форма загальності і конкретної визначеності. Таким чином, закон пов'язаний із правом, він робить його дійсним, позитивним і реально діючим у суспільному житті.

Однак у процесі законотворчої діяльності може спотворюватись суть права, закон може суперечити праву, становити неправові вимоги, дозволи чи заборони. Тому у юридичній науці розрізняють правові і неправові закони, авторитарні, волюнтаристські, при допомозі яких законодавчо можуть оформлятися свавілля, посягання на права і свободи громадян, захист інтересів не всіх громадян країни, а лише окремої її частини, наприклад, владної бюрократії, олігархії тощо. Тому відповідальність закону праву, його ідеї є основним критерієм оцінки законодавства, важливою умовою правового, демократичного суспільства. Ось чому необхідне філософське осмислення правової політики держави в контексті верховенства права, а не закону. І, навпаки, ототожнення права і закону при здійсненні правової політики породжує дуже негативні наслідки в суспільстві від ілюзії про всесилля закону як наказу, дотримання законності до широкомасштабної девальвації, недієвості законодавчої бази, правового нігілізму та політичного і правового волюнтаризму.

Ці негативні явища, коли за підтримки правотворчої діяльності державної влади можна будь-яке свавілля одягнути в форму закону чи інші підзаконні акти і вважати їх мірою свободи, справедливості, політичними інтересами держави щодо «захисту» прав і свобод людини, вважати їх загальнообов'язковими для виконання членами суспільства, були непоодинокими в людській історії.

Аби уникнути негативного впливу на людину, суспільство з боку держави, при допомозі законодавства в світовій та в українській державно-

правовій думці вироблено ідею (ідеал) верховенства права. Мається на увазі контроль і правова оцінка якості волеустановлених законів. Отже, право не тому є правом, що закон як владна форма виразу волі держави, а тому, що ця обов'язковість закону витікає або є наслідком права, його суті: правової рівності, правової справедливості і правової свободи. Тому критика з цих позицій позитивного права є також оцінкою, критерієм і засобом філософського осмислення правової політики. Принцип верховенства права передбачає законодавче визнання, закріплення і захист прав і свобод людини. Цей принцип, наприклад, у нашій державі знайшов відображення в статтях 3 і 8 Конституції України [1].

Проблемним питанням щодо здійснення правової політики, як уже йшлося вище, є її зміст. Тому вибір пріоритетів правової політики, визначення шляхів правового розвитку держави та суспільства в цілому є надзвичайно актуальними для сучасного державотворення України. По суті, це політика держави заснована на праві, це процес формування громадянського суспільства, правової держави, який повинен здійснюватись на ідеалах права в усіх сферах життєдіяльності суспільства [27].

Правова політика як «державна політика в правовій сфері суспільного життя», «окремий напрям державної діяльності, спрямованої на управління процесом правового розвитку країни, підтримання і даліше упорядкування правового буття» є складним (характеризується надзвичайною різноманітністю її елементів, властивостей та відношень), багатомірним (характеризується наявністю великої кількості її параметрів, змінних, характеристик) та складно структурованим (характеризується складною внутрішньою організацією її елементів та зв'язків між ними) явищем, що спричиняє необхідність застосування системного підходу при її прогнозуванні. При чому досягнення майбутнього стану правової політики ускладнене численними її характеристиками (як кількісними, так і якісними) та її елементів, складною її внутрішньою структурою, великою кількістю елементів та зв'язків між ними, наявністю складної системи факторів, що

впливають і на прогнозований об'єкт, і на прогностичне дослідження та його результат (прогноз), а також неможливістю чи надмірною складністю кількісного вираження більшості характеристик правової політики. Внаслідок цього, однією з методологічних вимог є застосування структурно-функціонального методу дослідження з врахуванням рівня, складності, мірності, структури правової політики, її складових та зв'язків з іншими елементами системи, до якої вона включається, у тому числі й з іншими видами державної політики.

Під час проведення дослідження правової політики необхідною умовою є врахування характеристик системи зовнішніх факторів, що здійснюють істотний вплив на неї. Тому варто аналізувати взаємозв'язки та вплив на неї інших державно-правових явищ, а також дію зовнішніх факторів неюридичного характеру. Слід враховувати і соціально-економічні, політичні, демографічні, культурні, цивілізаційні, морально-етичні та інші фактори. Великий масив суспільних відносин, які складають об'єкт інших видів прогнозування, опосередковується за допомогою правових форм, внаслідок чого право виступає формою реалізації цих відносин.

Структура правової політики широка і різноманітна, утворена з багатьох елементів. Серед них М.В. Панов виділяє наступні елементи: стратегія і щоденна практика законотворчості; принципи і механізми правового регулювання; конституційне будівництво; судово-правова і адміністративна реформи; пошук оптимальних форм парламентаризму і закріплення плебісцитних традицій; вироблення досконалих ліній взаємодії різних гілок влади та ефективних механізмів противаги між ними; удосконалення виборчого права та інших кодифікованих галузей права; зміцнення законності, правопорядку і дисципліни, врешті, державності. Зміст правової політики є багатомірним і, згідно з комплексним підходом, конгломеративним [29, с. 37].

Це зумовлено тим, що політика не може діяти лише автономно, у рафінованому чи дистильованому вигляді. Відповідно і правова політика не

може існувати окремо від галузей й форм буття людей, яким нібито не притаманні суто юридичні засоби.

Правова політика постає засобом акумуляції та провідником різноманітних соціальних інтересів, потреб, прагнень (економічних, політичних, соціальних, екологічних, культурних, національно-етнічних та інших) і несе на собі їх відбиток та характерні ознаки. Узагальнюючи різні галузі людської діяльності, вона синтезує їх у юридичних нормах й інститутах. Отже, правова політика справляє на відповідні сфери суспільного життя позитивний і стабілізувальний вплив.

О.В. Минькович-Слободяник відзначає також, що змістовому аспекту правової політики близька структурно-функціональна частина. Це насамперед діяльність окремих правоохоронних структур, правова політика в галузях розвитку прокуратури, органів юстиції, судової системи, адвокатури, нотаріату тощо. Щодо сутності правової політики, то, як уже зазначалось, вона походить від родового поняття «політика» як інтеграційного і більш загального. Тому завдання вироблення цілісної, гуманістично спрямованої правової політики слід узгоджувати із загальною метою соціального, етнокультурного, між групового, економічного, політико-владного та іншого регулювання [47, с. 191].

Будь-яке визначення правової політики не повинне суперечити загальному уявленню про політику в її традиційному розумінні, яка в найбільш абстрактній формі зазвичай інтерпретується як сфера взаємодії між класами, партіями, націями, народами, державами, соціальними групами, громадянами та їх об'єднаннями, владою і населенням. Політика існує у взаємодії з моральною, релігійною, духовною, культурною, правовою та іншими сферами людських відносин, тісно переплітаючись із ними. Однак особливість політичних відносин полягає в тому, що вони більшою мірою характеризуються організаційно-регулятивними та владними початками [47, с. 193].

Деякі автори вважають, що політика держави у сфері правового регулювання – все-таки правове, а не політичне явище. Політичний аспект правової політики виражається радше у спрямованості правових дій, орієнтованих на політичний ефект як їхній бажаний результат. О.В. Минькович-Слободяник вважає, що це твердження не зовсім справедливо. Адже правова політика є насамперед частиною державної політики й має всі її властивості.

Правова політика становить значний інтерес для теорії держави й права; визначити її розуміння неможливо без з'ясування правової природи й сутності цього феномену.

Правова політика як форма і різновид державної політики обслуговує насамперед інтереси держави, персоніфікованої державної влади, що об'єктивно обумовлені суспільними потребами, волею народу, яка виражається певними структурами громадянського суспільства, і опосередковується та юридично оформлюється державою як політичною організацією державної влади. Саме тому правовій політиці властиві державно-владний вольовий характер та імперативне оформлення. Імперативність юридичних норм, у які оформлюється правова політика, сприяє не тільки забезпеченню загальнообов'язковості поведінки всіх громадян, а й функціонуванню держави в напрямі задоволення опосередкованого через призму її інтересів загального блага суспільства, публічних інтересів у прямому їх значенні. Імперативний характер юридичних норм і політики засвідчує глибокий внутрішній їх зв'язок із владою, авторитетом. Отже, правова політика виконує в суспільстві роль чинника, який підтверджує необхідність зміцнення правових засад державності і легітимності державної влади.

Правова політика – засіб юридичної легітимності, закріплення та здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів і владних структур. Вона тактично спрямована на вдосконалення всього комплексу правових засобів, забезпечення реалізації поставлених суспільством та

державою завдань юридичними ресурсами, а стратегічно – на використання цих ресурсів для гарантування найбільш оптимального розвитку всіх сфер соціального життя [47, с. 191].

Дана політика виражається насамперед у законах, конституціях, кодексах, інших нормативно-правових актах, спрямована на охорону та захист певного соціального устрою, розвиток і вдосконалення суспільних відносин. Подібну точну зору підтримує і В.М. Селіванов. Він зазначає, що «правова політика, як видається, це певна форма безпосереднього правового виразу державної політики у будь-якій загальнозначущій сфері суспільного життя, яке упорядковується і управляється органами державної влади [35, с. 321].

По суті це процес формування (на принципі верховенства права) і здійснення за допомогою правових засобів ідей, цілей, принципів, програм, заходів реалізації державної влади в різних сферах життєдіяльності суспільства [36, с.14].

Має місце і визначення правової політики як науково обумовленої, послідовної і системної діяльності державних та муніципальних органів зі створення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів для досягнення таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав та свобод людини і громадянина, закріплення дисципліни законності та правопорядку, формування правової державності та високого рівня правової культури і життя суспільства та особистості [48, с. 190].

Таким чином, **правова політика** – це частина державної політики, спрямована на створення ефективного механізму правового регулювання, що має на меті забезпечення прав та свобод людини і громадянина, закріплення законності та правопорядку, формування правової культури в суспільстві.

Висновки до розділу 1

У Розділі 1 проаналізовано основні поняття магістерської роботи: право, політика та правова політика. Зокрема, наведено окремі визначення вчених, котрі досліджували ці поняття. Крім цього, подані дослідження науковців щодо вивчення цих понять та специфіку їхньої взаємозалежності та відмінності.

Так, термін «політика» вживається в різних значеннях: 1) як діяльність держави, класів, політичних партій, соціальних груп, що визначається їх інтересами і цілями; 2) як питання і події державного та суспільного життя; 3) як спосіб дій, спрямований на досягнення будь-якої цілі, що визначає відносини з людьми.

Взаємодія права і політики фактично породила поняття «правової політики». Деякі вчені розрізняють поняття правової політики у вузькому та широкому розумінні. Зокрема, О.Ю. Рибаків визначає правову політику у вузькому розумінні як «вироблення та реалізацію тактики і стратегії у сфері створення й застосування права на загальних принципах гуманізму. У широкому розумінні – це діяльність передусім державних і муніципальних органів, громадських об'єднань, окремих осіб, включаючи систему ідей, цілей, заходів та способів, що забезпечують функціонування та відтворення правового механізму, яка спрямована на здійснення інтересів, прав та свобод особи у взаємодії з її обов'язками» [33, с. 71].

«Однак право і правова система виступають не тільки в ролі об'єкта правової політики, але одночасно і як основний засіб її реалізації, того інструменту, за допомогою якого відомі суб'єкти здійснюють результативний вплив на весь комплекс різноманітних соціальних відносин і процесів. Тому правова політика немислима без ефективного використання державою юридичних засобів для вирішення певних цілей» [26, с. 15].

Фактично правова політика – це політика держави, спрямована на забезпечення прав і свобод громадян, законності та правопорядку в суспільних відносинах.

Тривалий час такий вид політики практично не виділявся, і саме це поняття в юридичній науці є відносно новим.

Правова політика повинна виділятися як самостійний вид політики з урахуванням суб'єктів, засобів та форм її здійснення. Тому для відмежування правової політики від інших видів політики у визначенні її поняття потрібно посилатися на право. За словами А.П. Коробової, «правова політика – це діяльність держави, політичних партій, громадських організацій і громадян, пов'язана з державною владою, яка здатна здійснюватися за допомогою права» [25, с. 147].

На думку Н.А. Железняк, правова політика – це специфічна міжгалузева правова категорія, яка визначає ґрунтовані на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрямки та шляхи створення і реалізації правових норм, спрямована на зміцнення режиму законності та безпеки, формування у громадян розвиненої правової культури, здатності використовувати правові засоби для задоволення своїх інтересів, захисту прав та свобод і одночасно є статичним елементом правової системи. Саме таке поняття правової політики дає змогу розглядати її не тільки в сукупності всіх правових явищ – елементів правової системи, а й у взаємовпливі та взаємодії, тобто дозволяє аналізувати право в цілому, оскільки право є не тільки основою правової політики, а й засобом її здійснення [22].

РОЗДІЛ 2 ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ І СУБ'ЄКТИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Принципи правової політики

Правова політика є своєрідною формою відображення загальнонаціональної політики держави, основним завданням якої є вибір пріоритетних напрямів діяльності та забезпечення її політичного курсу через проведення демократичних реформ органами державної влади.

Безперечно, ця політика відображається у прийнятті нормативно-правових актів, які мають бути спрямовані на модернізацію суспільних відносин та демократизацію суспільного життя заради стабільності та правопорядку в країні. Навіть стабільний розвиток ринкової економіки залежить не стільки від економічних інтересів, а передусім від її правового регулювання.

Найважливішими ознаками правової політики держави є те, що вона:

- ґрунтується на праві та пов'язана з ним; втілюється в життя правовими методами;
- охоплює правову сферу її діяльності;
- опирається за необхідності на примус;
- зазвичай є публічною, офіційною та характеризується нормативно-організаційними засадами.

Як свідчить практика, правова політика – найбільш придатна та ефективна форма управління суспільством, оскільки вона результат раціонального мислення, прогресивних правових ідей та розвиненої правосвідомості. Тому правову політику держави формують як органи державної влади, так і наукові, експертні організації, інститути громадянського суспільства, а також громадяни, які можуть брати участь в управлінні державними справами: конференціях, форумах, громадських слуханнях, круглих столах, зборах, теле- або радіодебатах, інтернет-конференціях, консультаціях, телефонних гарячих лініях з проблемних питань у відповідній сфері.

С.М. Гусаров вважає, що правова політика різнобічна, однак має внутрішні суперечності, особливо якщо відокремлена від справжніх суспільних потреб та не враховує особливостей культурної, соціальної, економічної та інших видів політики. Зважаючи на це, правова політика повинна ґрунтуватися на принципах: соціальної обумовленості; наукової обґрунтованості; стійкості та передбачуваності; реалістичності; демократичності; гуманності та моральних засадах; легітимності; справедливості; гласності; поєднанні інтересів особистості та держави; пріоритетності прав людини як найвищої соціальної цінності; відповідати міжнародним стандартам [19, с. 145].

Деякі науковці, забезпечуючи правову політику держави, пропонують звернути увагу на принципи: легітимності державної влади; взаємної відповідальності держави і особистості; законності та єдності природного і позитивного права.

Легальність державної влади полягає в тому, щоб формування, повноваження, а також межі державної влади та функціонування усіх владних структур регламентувалися правом і ґрунтувалися на Конституції України та її законах.

Правова політика України щодо реалізації принципу взаємної відповідальності держави та особи має бути спрямована на вироблення законодавчих заходів проти свавілля, бюрократизму, корупції, неповаги до прав особи та інших порушень закону. При цьому у законодавстві, з одного боку, повинні закріплюватися гарантії прав державних службовців, а з другого – обмеження і заборони в їхній діяльності.

Принцип законності має бути пріоритетним у правовій політиці. Йдеться про те, що в умовах дії правової політики законність має бути визначальною. Це означає верховенство Конституції України і законів у системі нормативних актів та реальне, а не декларативне, дотримання і виконання положення ст. 8 Основного Закону України, оскільки вона має найвищу юридичну силу, пряму дію і застосовується на всій території України.

Здійснення правової політики держави створює сприятливі умови також і для реалізації принципу єдності природного та позитивного права, закріпленого в Конституції України. Положення та вимоги природного права набувають юридичної сили і стають правовими явищами лише після їх закріплення як норм чинного позитивного права. Природне право нездійсненне без позитивного, а сила останнього міститься в праві природному. З цього вбачається, що єдність природного та позитивного права може бути забезпечена засобами правової політики держави [18], а для її реалізації використовуються методи переконання та примусу і найрізноманітніші засоби впливу на свідомість та поведінку людей: виховання, покарання, відповідальність, санкції, дозволи, заборони, юридична освіта тощо.

Виділяють і наступні принципи правової політики: 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.

О.В. Шмоткін відзначає, що правова політика може досягти своєї мети ґрунтуючись на певних принципах, тобто фундаментальних основах її будування і функціонування. Зокрема, виділяє наступні принципи, на яких повинна формуватися стратегія і тактика правової політики держави: справедливість, гуманізм, демократизм, об'єктивність, адекватність, оптимальність, доцільність, системність, цілеспрямованість, науковість, послідовність, ресурсна забезпеченість [38].

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 [37].

2.2. Суб'єкти правової політики

Як суспільний феномен правову політику слід розглядати як діяльність таких суб'єктів: державні і муніципальні органи, громадські об'єднання, окремі громадяни. Їх дії охоплюють систему ідей, цілей, заходів та способів, які забезпечують функціонування й відтворення правового механізму [52, с. 332].

Цілком зрозуміло, що у кожного вищеназваного суб'єкта правової політики у процесі його існування формується своя така система, яка може не співпадати, а й навіть протидіяти іншим. Такі розбіжності не завжди можна помітити, оскільки домінуючу роль у формуванні та впровадженні правової політики відіграють державні органи, які враховують або нівелюють ті чи інші ідеї, цілі, способи інших суб'єктів. Тому дослідники і акцентують свою увагу перш за все на правовій політиці держави.

Деякі автори єдиним суб'єктом правової політики називають державу. Інші кажуть про державні органи, треті до суб'єктів правової політики відносять недержавні і державні органи. Серед суб'єктів правової політики розглядаються також «недержавні структури суспільства», «публічні інститути влади», «недержавні структури», «уповноважені владні інститути суспільства», «громадські об'єднання та окремі особи» тощо.

Переважає більшість дослідників відносить до суб'єктів правової політики державу або її органи, що говорить про одну й ту ж позицію, враховуючи, що держава діє в особі державних органів. Більш того, всі без винятку автори (включаючи тих, які визначають широке коло суб'єктів правової політики) висловлюють думку про те, що держава є основним суб'єктом правової

політики. Примітна в цьому зв'язку точка зору Н.І. Матузова, на думку якого «найважливіша властивість правової політики – її державно-вольовий характер, владно-імперативний зміст. Правова політика тому і називається правовою, що вона: по-перше, ґрунтується на праві і пов'язана з правом; по-друге, здійснюється правовими методами; по-третє, охоплює головним чином правову сферу діяльності; по-четверте, спирається, коли це необхідно, на примус; по-п'яте, є публічною, офіційною; по-шосте, відрізняється нормативно-організаційними засадами».

З приводу інститутів громадянського суспільства, громадських організацій, а також окремих осіб як суб'єктів правової політики Н.В. Ісаков пише: «Суспільство через численні канали передає державі свої «імпульси» – соціальне замовлення на задоволення своїх потреб. Цим підтверджується, що в розробці правової політики беруть участь, а при здійсненні впливають на неї і структури громадянського суспільства» [24].

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 суспільства [67, с. 4].

Розглянемо місце і роль держави як основного суб'єкта правової політики в системі сучасних суспільних зв'язків державного та міжнародного рівнів. До ХХ століття національні держави були основними акторами, які забезпечували стабільність всієї системи відносин, на державному рівні формувалася політика, в тому числі і правова, в умовах чіткого розподілу та приналежності конкретній державі ресурсів територіальних, людських, матеріальних.

Однак в умовах глобалізації з'явилися нові можливості, нові ресурси – технологічні, інформаційні, які самі по собі є рухомими, також змінилися характеристики нерухомих ресурсів – рух капіталу між країнами світу, підвищення інтенсивності міграційних потоків, міжнародна інвестиційна діяльність. Це все призвело до зниження ролі держави як інституції та перехід

її власних окремих важелів впливу як у внутрішній, так і у зовнішній сферах, до інших утворень – учасників глобалізаційних процесів, які здійснюють власну політику.

Національні держави опинилися під подвійним тиском: з одного боку – наддержавних структур і транснаціональних корпорацій та з іншого – етнотериторіальних спільнот, що прагнуть політичної свободи. Аналіз державних правових політик таких провідних держав, як США, Німеччина, Канада, вказує на те, що державна влада, враховує та забезпечує інтереси транснаціональних корпорацій за рахунок громадян своїх держав.

Таким чином, можна говорити про розширення кола суб'єктів формування правової політики та зміну сутнісних та цільових її характеристик. Правова політика вийшла за межі держави, тобто почала формуватися під впливом зовнішніх факторів, що стало причиною зміни її напрямів та завдань, зокрема втрата легітимності через нездатність виконувати зобов'язання по підтримці правопорядку, захисту від зовнішніх загроз та забезпечення населення соціальними благами [55, с. 97].

Якщо раніше право для політики виконувало такі функції, як регуляторну, пропагандистську, обмежувальну та гарантію реалізації, то в період глобалізації зводиться до меркантильної експлуатації транснаціональними корпораціями права та присвоєння ресурсів окремої держави.

Однак, як зазначають окремі дослідники, процес глобалізації призведе до поступової регіоналізації світової спільноти, а якщо точніше, до розпаду на менші за розміром держави. Регіональна політика зробить процес глобалізації більш інтерактивним, поставивши його під контроль зі сторони громадян. Чим більш політично незалежним буде регіон, тим більшим буде масштаб кожного громадянина, там голосніше буде чути його голос, а отже і краще будуть забезпечені його права та свободи. Таким чином, правова політика у такій державі буде базуватися на інтересах особи [16, с. 221].

А.А. Лопушанський виокремлює наступних суб'єктів формування правової політики: 1) громадяни України; 2) вищі органи державної влади –

Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України;
3) головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики – Міністерство юстиції України; 4) інші центральні органи виконавчої влади; 5) єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України; 6) судові та правоохоронні органи; 7) органи місцевого самоврядування; 8) об'єднання громадян, засоби масової інформації тощо.

Громадяни України здійснюють безпосередній вплив на формування правової політики у державі. Обумовлена можливість впливає зі змісту закріпленого ст. 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ця норма конкретизує закріплене приписом ст. 5 Основного Закону України положення про народовладдя. Крім того, як зазначає О.В. Минькович-Слободяник, «громадяни можуть формувати правову політику шляхом самостійної реалізації своїх законних прав та інтересів, виконання своїх юридичних обов'язків, участі в різноманітних політичних та суспільних організаціях, а також шляхом вираження своєї громадянської позиції. Громадяни України володіють правом контролю за формуванням та проведенням правової політики компетентними державними органами та іншими структурами суспільства. Таке право громадяни можуть здійснювати шляхом оскарження незаконних та недоцільних дій та актів суб'єктів державного апарату в установленому законодавством порядку» [47, с. 48]. Проте, одразу необхідно зауважити, що на сьогоденньому етапі суспільного та державного розвитку нормативні та організаційні основи участі громадян у формуванні правової політики залишаються досить слабкими.

Верховна Рада України як «єдиний орган законодавчої влади в Україні» (ст. 75 Конституції України) уповноважена: 1) вносити зміни до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України; 2) приймати закони (п.п. 1 і 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Конституційною

основою для реалізації парламентом України своїх установчих повноважень є ст. 92 Конституції України [1], у якій вміщено перелік питань, що є предметом виключно законодавчого регулювання, проте, це не виключає можливості прийняття законів з інших питань, коли виникає необхідність у законодавчому (а не підзаконному) регулюванні суспільних відносин. Законами України можуть регулюватися питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Приймаючи нормативно-правові акти вищої юридичної сили, встановлюючи в них загальнообов'язкові правила поведінки, Верховна Рада України є одним із основних суб'єктів формування правової політики.

Президент України також визначає основні напрямки правової політики в Україні шляхом видання на основі та на виконання Конституції і законів України указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України, а також реалізуючи своє конституційне право законодавчої ініціативи, звертаючись з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 2 ч. 1 і ч. 3 ст. 106, ст. 93 Конституції України) [1].

Кабінет Міністрів України, який є «вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113 Конституції України), забезпечує здійснення внутрішньої і 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 і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо (ст. 116 Конституції України) [1].

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції (ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») [13]. Зауважимо, що Закон України від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади» до основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, відніс «забезпечення нормативно-правового регулювання» (п. 1) ч. 1 ст. 7).

За іншими центральними органами виконавчої влади було закріплено повноваження у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видавати накази організаційно-розпорядчого характеру, організувати та контролювати їх виконання (ч. 1 ст. 23) [13].

Серед усіх центральних органів виконавчої влади головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики є Міністерство юстиції України. Про особливу роль Міністерства юстиції України у сфері формування правової політики свідчать його основні завдання. Зокрема, відповідно до п. 3 Положення про Міністерство юстиції України основними завданнями Мін'юсту України є: 1) формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, політики з питань банкрутства; 2) формування і забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання

рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;

3) здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;

4) забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

5) експертне забезпечення правосуддя;

6) організація роботи нотаріату;

7) виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або інших державних органів та центрів сертифікації ключів;

8) протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги);

9) здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань [4]. Незважаючи на різноманіття напрямів діяльності Міністерства юстиції України, кожен із них цілком свідомо можна віднести до напрямів реалізації правової політики нашої держави.

Конституційний Суд України формує та реалізує правову політику України в процесі здійснення конституційного контролю за відповідністю нормативно-правових актів правотворчих органів та офіційного тлумачення Конституції України та законів України. З цих питань Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на всій території України, остаточними та не можуть бути оскаржені. Необхідно зауважити, що

єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні своїми рішеннями здійснює суттєвий вплив на розвиток конституційно-правової доктрини, правотворчої і правозастосовної діяльності, що обумовлено особливою роллю й значенням конституційної юстиції в правовій системі.

Судові органи займають особливе місце в процесі формування правової політики через таку форму як правозастосування. Необхідно окремо наголосити на тому, що повноваження Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, зазнали суттєвих змін у зв'язку з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Верховний Суд здійснює узагальнення судової практики та дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування судами законодавства при вирішенні справ, а також вносить зміни до роз'яснень рекомендаційного характеру з питань застосування судами законодавства при вирішенні справ з метою приведення їх у відповідність до закону [10].

Органи місцевого самоврядування беруть участь у формуванні правової політики, приймаючи рішення в межах своєї компетенції, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Об'єднання громадян беруть участь у формуванні правової політики шляхом вираження думки певної верстви населення з приводу конкретних політико-правових проблем, доводячи її до відома органів державної влади, інших інститутів громадянського суспільства.

Про вплив на формування правової політики об'єднань громадян (політичних партій та громадських організацій) свідчать приписи чинного Закону України «Про громадські об'єднання». Зокрема, для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, всі зареєстровані об'єднання громадян користуються правом: звертатися до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються

органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання (ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання») [3].

Отже, суб'єктами формування правової політики є як правотворчі, так і правозастосовчі органи. Незважаючи на те, що основним суб'єктом формування правової політики, її організуючою та координуючою силою, є держава в особі державних органів, проте громадяни, їх об'єднання, інші інститути громадянського суспільства беруть участь у формуванні правової політики через засоби масової інформації, передбачені чинним законодавством можливості доступу громадян до державного управління тощо.

2.3. Законодавча основа формування 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 асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яку президент України Петро Порошенко підписав 27 червня 2014 року. 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно її ратифікували. А 1 вересня 2017 року після тривалого процесу

ратифікації Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі.

Крім цього, у січні 2015 року Президент підписав Указ «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», що включає в себе 62 реформи на п'ять років.

Ця стратегія складається з чотирьох векторів руху: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі. Як першочергові визначені реформа системи національної безпеки і оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа та реформа правоохоронної системи, децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа системи охорони здоров'я і податкова реформа.

Серед пріоритетів стратегії також реалізація двох програм – енергонезалежності та популяризації України у світі, а також просування інтересів держави у світовому інформаційному просторі. Власне, це – один із документів, що визначає основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади зі створення передумов для реалізації реформ.

Існує чимало й інших законів чи угод, котрі визначають формування правової політики в Україні. Зокрема, до них можна віднести Меморандум про економічну і фінансову політику, підписаний з Міжнародним валютним фондом. Саме на його умови українська сторона повинна зважати, ухвалюючи той чи інший законопроект з відповідної галузі. В тому числі, зміна пенсійного законодавства є одним із зобов'язань, котрі українська влада взяла на себе, підписуючи Меморандум.

Крім цього, до законодавства, яке формує правову політику, можна віднести і Закон України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)» та супроводжувальний Закон «Про судоустрій і статус суддів». Власне, ці зміни законодавства стали основоположними в реформу судової системи, яка нині відбувається в Україні.

Утім, значною проблемою для визначення правової політики становить відсутність Концепції правової політики, а отже, здебільшого зміни законодавства відбуваються без чіткого планування.

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.

О.В. Петришин вважає, що під час визначення 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 [31, с.122].

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 урахувати 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 загальновизнаних міжнародно-правових стандартів.

3. 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 повинна мати в осові поетапний підхід 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 [31, с. 123].

І.В. Яковюк вважає, що 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 (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 [39].

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 кращих зарубіжних концептуальних правових підходів і досвіду їх реалізації, беручи до уваги при цьому вітчизняні правові традиції, рівень правової та політичної культури.

Слід також визнати потенційну здатність української правової культури до сприйняття прогресивних правових цінностей і порівняно 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 [39].

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 загально визнаним 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

нормотворчим процесом (вона неможлива без використання 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 [47, с. 192].

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. 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 [15, с. 58].

Висновки до розділу 2

У Розділі 2 описано принципи, суб'єкти правової політики та визначено основні закони, угоди та меморандуми, котрі впливають на її формування.

Так, правова політика – це форма державної політики, яка включає комплекс принципів, цілей та методів, які реалізуються за допомогою права, визначають стратегію і тактику розвитку суспільства та держави, спрямовані на реалізацію та захист прав та свобод людини і громадянина, зміцнення

законності та правопорядку, реалізацію принципу верховенства права в державному та суспільному житті тощо.

У магістерській роботі проаналізовані загальні принципи законотворчої політики, які одночасно виступають принципами правової політики як загального, базового явища: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип правової визначеності; 4) принцип рівності громадян перед законом; 5) принцип демократизму; 6) принцип справедливості; 7) принцип гуманізму; 8) принцип гласності; 9) принцип науковості; 10) принцип відповідності міжнародним стандартам.

Крім загальних принципів в основу формування та реалізації законотворчої політики повинні бути покладені три спеціальні принципи: 1) принцип нормативної визначеності, який полягає у розробці та юридичному (в актах державних органів) закріпленні засад законотворчої політики; 2) принцип соціальної обумовленості, сутність якого зводиться до того, що законотворча політика повинна виявляти назрілі та актуальні суспільні потреби та віддзеркалювати їх у правових актах і рішеннях; 3) принцип практичного втілення, який обумовлений тим, що ефективність законотворчої політики залежить від можливості її практично реалізувати. втілити в практику суспільних відносин. Наведені вище спеціальні принципи законотворчої політики слід розглядати як певні критерії, вимоги, які висуваються до законотворчої політики держави. Вони характеризують її сутність та призначення як особливого напрямку правової політики; обумовлені особливостями законотворчої діяльності держави, а також особливостями регулюючого впливу держави на законотворчість.

Незважаючи на те, що основним суб'єктом формування правової політики є держава в особі державних органів, проте громадяни, їх об'єднання, інші інститути громадянського суспільства також беруть участь у формуванні правової політики через засоби масової інформації, передбачені чинним законодавством можливості доступу громадян до державного управління тощо.

У наукових працях виділяють наступних суб'єктів формування правової політики: органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, інші громадські форумування), громадян України, які здійснюють прямий або опосередкований вплив на визначення правової політики та її реалізацію в суспільному та державному житті.

У структурованому вигляді суб'єктів формування правової політики можна представити наступним чином: 1) громадяни України; 2) вищі органи державної влади – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України; 3) головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики – Міністерство юстиції України; 4) інші центральні органи виконавчої влади; 5) єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України; 6) судові та правоохоронні органи; 7) органи місцевого самоврядування; 8) об'єднання громадян, засоби масової інформації, інші громадські формування.

Особливий напрям правової політики – законотворча політика, яка має більш комплексний (у порівнянні із законодавчою політикою) характер, адже впливає не лише на законодавчий процес, а також на будь-яку іншу діяльність, пов'язану із «творенням закону» (планування, прогнозування законотворчості, моніторинг регулюючого впливу органів державної влади на законотворення, підготовку висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо).

Стабільний розвиток громадянського суспільства та правової держави неможливий без визначення стратегії розвитку правової системи, планування законотворчих робіт, визначення пріоритетних напрямів розвитку національного законодавства. Це може стати можливим завдяки проведенню ефективної правової політики, особливим напрямком якої є законотворча політика. Держава в особі законодавчого органу (парламенту) не лише

здійснює законотворчу діяльність, але й визначає засади законотворчої політики, від ефективної реалізації якої залежить прийняття якісних законів та створення належної, гармонійної та цілісної системи національного законодавства.

РОЗДІЛ 3 ПРАВОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ

3.1. «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» – основа формування сучасної правової політики в Україні

Формування державної правової політики України було започатковано ухваленням парламентом Декларації про державний суверенітет України та проголошенням Акта незалежності, що був підтверджений результатами всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. Наступним важливим етапом стало розроблення та прийняття у 1996 р. Конституції України, яка закріпила концептуальні положення правової політики, що відображають ідеологію демократичної, соціальної, правової державності. Разом з тим процес формування правової політики значною мірою відбувається під впливом міжнародних договорів, які Україна уклала з міжнародним співтовариством. Передусім йдеться про Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що в повному обсязі вступила в силу 1 вересня 2017 р.

Крім цього, значною мірою правова політика України залежить від Меморандуму з Міжнародним валютним фондом. Адже МВФ ставить певні економічні та політичні умови перед Україною, аби остання отримала черговий транш. Так, у квітні 2017 року був опублікований повний текст Меморандуму України з МВФ, де з-поміж іншого йшлося про те, що Україна зобов'язується прийняти законодавство для створення Вищого антикорупційного суду.

Якщо говорити про внутрішню концепцію правової політики в Україні, то чимало дослідників відзначають, що подібного документу, яким би послуговувалися як політики, так і юристи чи науковці, або ж пересічні українці, немає. Тож кожна влада впродовж своєї каденції формує власну стратегію розвитку країни, чому слідує зміна національного законодавства, формування нових органів тощо.

Зокрема, Президент Петро Порошенко 12 січня 2015 року видав Указ «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» (далі – Стратегія) [9]. Цим Указом він схвалив відповідну стратегію, а також зобов'язав Кабінет Міністрів

України затверджувати щороку до 15 лютого план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», а також інформувати щоквартально, до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, про стан виконання плану дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Як зазначається в Указі, «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України». «Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі», – йдеться в Стратегії.

Президент визначив чотири вектори Стратегії:

вектор розвитку – «це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему»;

вектор безпеки – «це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів»;

вектор відповідальності – «це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни»;

вектор гордості – «це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей» [9].

Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави:

1) **за вектором розвитку:** Дерегуляція та розвиток підприємництва; Програма розвитку малого та середнього бізнесу; Податкова реформа; Реформа захисту економічної конкуренції; Реформа корпоративного права; Реформа фінансового сектору; Реформа ринку капіталу; Реформа сфери трудових відносин; Реформа транспортної інфраструктури; Реформа телекомунікаційної інфраструктури; Програма участі в транс'європейських мережах; Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу; Реформа монетарної політики; Програма розвитку українського експорту; Реформа енергетики; Програма енергоефективності; Реформа сільського господарства та рибальства; Земельна реформа; Реформа житлово-комунального господарства; Реформа статистики; Програма залучення інвестицій; Реформа дипломатичної служби; Реформа у сфері здійснення державних закупівель; Реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин; Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів; Реформа управління державною власністю;

2) **за вектором безпеки:** Реформа системи національної безпеки та оборони; Реформа оборонно-промислового комплексу; Судова реформа; Оновлення влади та антикорупційна реформа; Програма електронного урядування; Реформа правоохоронної системи; Програма енергонезалежності; Реформа захисту інтелектуальної власності; Програма збереження навколишнього природного середовища;

3) **за вектором відповідальності:** Децентралізація та реформа державного управління; Реформа регіональної політики; Програма національної єдності та підтримки національних меншин; Конституційна реформа; Реформа виборчого законодавства; Реформа системи соціального захисту; Пенсійна реформа; Реформа системи охорони здоров'я; Реформа у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; Реформа у сфері захисту прав споживачів; Програма популяризації фізичної культури та спорту; Програма здорового способу життя та довголіття; Реформа освіти; Програма розвитку для дітей та юнацтва;

4) **за вектором гордості:** Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі; Програма створення бренду «Україна»; Реформа нагородної справи; Програма розвитку інновацій; Розвиток інформаційного суспільства та медіа; Реформа державної політики у сфері науки та досліджень; Українська космічна програма; Програма розвитку туризму; Реформа державної політики у сфері культури; Програма розвитку національного кіновиробництва; Програма розвитку національної видавничої справи; Реформа державної політики у сфері спорту; Програма залучення талантів [9].

В Указі також йдеться, що кількість та зміст названих реформ і програм розвитку держави можуть змінюватись у процесі реалізації.

Далі Президент вказує на першочергові, на його думку, реформи. Зокрема, реформу системи національної безпеки та оборони; оновлення влади та антикорупційна реформа; судова реформа; реформа правоохоронної системи тощо. У цій частині Стратегії Президент більш детальніше визначає суть

окремих програм та реформ. Так, наприклад, щодо **реформи правоохоронних органів** йдеться, що метою державної політики в цій сфері є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України, зазначається в Стратегії. *«Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики»*, – йдеться в Указі.

«Необхідно забезпечити прозору систему конкурсного добору осіб на посади, створити нову систему атестації персоналу органів правопорядку, змінити підходи до підготовки працівників цих органів, що повинно забезпечити зміну їх ставлення до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів», – міститься в Стратегії.

«Потрібно зробити систему забезпечення правопорядку максимально прозорою та дружньою для суспільства. Важливим у цій сфері є проведення ґрунтовної децентралізації та впровадження дієвих механізмів громадського контролю за органами правопорядку. Пріоритетним у роботі таких органів має бути принцип законності - система віддання та виконання наказів повинна стати такою, щоб працівник поліції керувався законом і не виконував явно злочинні накази», – підсумовується в Указі [9].

Звісно, навіть такий більш деталізований виклад можна назвати лише висловленням стратегічного бачення. Щодо конкретних кроків, котрі повинні

бути впроваджені для реалізації тієї чи іншої реформи, то для цього Президент доручив Кабінету Міністрів України, як йшлося вище, затверджувати щороку до 15 лютого план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» та інформувати про це до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом.

Щодо діяльності Кабінету Міністрів України для реалізації Стратегії, то першим його кроком було прийняття Розпорядження «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році» від 4 березня 2015 року [5].

Уряд зобов'язав керівників центральних органів виконавчої влади забезпечити оперативне розміщення на офіційних веб-сайтах інформації про стан виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». А міністерства, інші центральні органи виконавчої влади – подавати Міністерству економічного розвитку і торгівлі щомісяця до 5 числа інформацію про стан виконання плану заходів за формою, встановленою Міністерством економічного розвитку і торгівлі, для її узагальнення та подання щомісяця до 10 числа Кабінету Міністрів України.

Тим же розпорядженням уряд затвердив план заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році. Зокрема, Міністерству освіти і науки України Кабінет Міністрів доручив **реформувати освіту**. Якщо конкретніше, то розробити новий Закон «Про освіту» та Закон «Про професійно-технічну освіту», а також супроводжувати їх розгляд у Верховній Раді. 5 вересня 2017 року парламент ухвалив Закон України «Про освіту». Інший закон станом на початок 2018 року не ухвалений. 15 березня 2017 року в парламенті був зареєстрований Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо повернення стипендіального забезпечення осіб, які отримують професійно-технічну, вищу освіту у відповідних навчальних закладах, в тому числі повернення відповідного рівня соціального захисту студентів: інвалідів,

дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Та навіть цей законопроект ухвалений не був.

Міністерству юстиції України Кабінет Міністрів доручив законодавчо врегулювати питання проведення місцевих референдумів та супроводжувати відповідні проекти законів у Верховній Раді України до їх ухвалення. У 2015 році в парламенті зареєстрували чотири законопроекти про місцевий референдум. Один із них був відкликаний. Наразі жодне із цих законопроектів не включений в порядок денний сесії Верховної Ради.

Варто зауважити, що правова політика нинішньої влади в Україні формується в тому числі під впливом Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», підписана 27 листопада 2014 року [13]. І попри те, що частина депутатських фракцій залишили коаліцію, однак, їх основні вимоги щодо реформування окремих галузей залишилися незмінними. Саме тому варто розуміти, що Стратегія-2020, а вслід за нею і план заходів, визначених Кабінетом Міністрів України, перебувають в безпосередньому зв'язку з Коаліційною угодою.

Результати запровадження реформ Адміністрація Президента публікує в щорічному «Моніторингу прогресу реформ». Останній подібний звіт стосується 2016 року [64].

Зокрема, у моніторингу йдеться про стан кожної з реформ, в тому числі щодо ухвалення необхідних для її впровадження законопроектів, а також необхідні дії, котрі потрібно вчинити, щоб надолужити прогрес в реформі. Наприклад, щодо **медичної реформи** йдеться для початку реформи фінансування системи охорони здоров'я необхідно створити Національну службу здоров'я, що дозволить розмежувати замовника та постачальника медичної допомоги; прийняти законопроект 2309а-д щодо автономії закладів охорони здоров'я; розробити та затвердити державний гарантований пакет медичної допомоги для первинної ланки, що дозволить чітко означити гарантії держави в оплаті допомоги, що надається на первинному рівні; розробити

законодавство, необхідне для реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я.

Зауважимо, що 19 жовтня 2017 року Верховна Рада прийняла законопроект №6327, який вводить державні гарантії оплати наданих пацієнтам медичних послуг і медичних засобів за рахунок державного бюджету за принципом «гроші йдуть за пацієнтом». 14 листопада 2017 року парламент прийняв ще один законопроект щодо медичної реформи – №7117 про підвищення доступності і якості медичного обслуговування в сільській місцевості.

Кабінет Міністрів України періодично видає розпорядження, котрі стосуються схвалення концепції реформування тієї чи іншої галузі. До прикладу, Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року» від 24 травня 2017 року [11]; «Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року» від 24 травня 2017 року тощо [12].

У цих розпорядженнях міститься більш детальний стан галузі, її проблеми та напрямки реалізації реформи.

Таким чином, «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» є основою для формування та реалізації правової політики в Україні (з 2014 року). Фактично вона встановлює вектори реформування різних галузей в Україні, особливості їх підготовки та реалізації.

Подібного роду Стратегії не поодинокі в історії України. Кожна із політичних сил чи новообраний президент на початку своєї каденції визначає пріоритети своєї роботи в програмах, стратегіях, посланнях до парламенту тощо. З одного боку, це можна розцінювати як виключно політичні вчинки, за виконання яких окремі політичні сили чи глава держави можуть підвищити свій політичний рейтинг. З іншого боку, формування напрямів діяльності новобраних президента чи парламенту є досить необхідним, адже суспільство повинно розуміти, в якому напрямі рухатиметься країна. Фактично політики

діють в продовження своєї передвиборчої кампанії, займаючи певну позицію щодо зміни діяльності окремих органів чи галузей в цілому. Однак їхня програма може змінюватися в процесі діяльності, зважаючи на суспільно-політичні, економічні чи інші фактори. Не завжди можна передбачити усі фактори, котрі можуть вплинути на окрему галузь після ухвалення того чи іншого законопроекту, зміни структури органів державної влади, поява факторів надзвичайного характеру.

3.2. Президент та Верховна Рада: особливості співпраці двох суб'єктів формування правової політики в Україні

Право законодавчої ініціативи в Україні належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. Зокрема, Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України. Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати.

Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради: 1) проектів законів, постанов; 2) проектів інших актів Верховної Ради; 3) пропозицій до законопроектів; 4) поправок до законопроектів (ст.89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») [8].

Щоправда, правова політика в Україні формується здебільшого в результаті політичних домовленостей між президентом та депутатами парламенту або прем'єр-міністра і депутатів.

Як йшлося у підрозділі 3.1. РОЗДІЛУ 3, після виборів до Верховної Ради народні депутати сформували коаліцію та підписали Коаліційну угоду, що й увійшла в основу Стратегії-2020 Президента України.

Аби забезпечити прозорий процес реформування в країні, 13 серпня 2014 р. Указом Президента була створена Національна рада реформ – спеціальний консультативно-дорадчий орган з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації.

Згідно з інформацією на сайті Національної ради реформ, до її складу входить 62 осіб, в тому числі Президент, Прем'єр-міністр, міністри Кабінету Міністрів, народні депутати тощо. З моменту її створення було проведено 27 засідань.

Національна рада реформ створена для забезпечення політичного консенсусу у процесі проведення реформ, вона є майданчиком для пошуку консенсусу і прийняття рішень. Метою діяльності Національної ради реформ є забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Що стосується безпосередньо формування правової політики, то майданчиком для розробки, обговорення та пошуку консенсусу між політичними органами та громадськістю є Верховна Рада. Так, часто цей майданчик переноситься в Адміністрацію Президента, де Глава держави намагається об'єднати різні політичні сили та сформувати одну позицію депутатів з того чи іншого законопроекту. Здебільшого це стосується тих проектів законів, ініціатором ухвалення яких виступає власне Президент. Так чи інакше, політичні перемовини та пошук консенсусу відбувається саме між президентом і депутатами парламенту.

Якщо говорити про процес формування правової політики зі сторони Президента, то здебільшого він є суб'єктом подання законопроектів, котрі стосуються судової реформи. Це зумовлено тим, що згідно з Конституцією, створювати, ліквідувати та реорганізовувати суди має право виключно Президент України.

Тож 27 жовтня 2014 року Президент створив Раду з питань судової реформи, що складу якої увійшли як діючі судді, так і науковці, народні депутати, громадські діячі. Цей орган займається розробкою законодавчої бази щодо запровадження змін в судовій системі.

Рада з питань судової реформи визначила наступні етапи реформи:

- внесення змін до Конституції України
- судоустрій
- зміна процесуального законодавства
- адвокатура та безоплатна правова допомога
- виконання судових рішень.

Проект змін до Конституції в частині судоустрою, а також в частині децентралізації влади розробляла спеціально створена для цього Президентом Конституційна комісія з науковців, адвокатів, суддів у відставці та народних депутатів. Однак, не можна стверджувати, що остаточний варіант проект змін до Конституції щодо децентралізації затверджували учасники Комісії. 31 серпня 2015 року у Верховній Раді відбулося позачергове засідання. На порядок денний було виставлено єдине питання – ухвалення проекту закону про внесення змін до Конституції України (в частині децентралізації). Найбільш дискусійним був пункт законопроекту наступного змісту: *«Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом»*.

Цю норму політики назвали такою, що може надавати ширші права окупованим територіям Донбасу, ніж решті регіонів. Парламент таки ухвалив в першому читанні проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», однак, під Верховною Радою відбулися

сутички, в результаті яких загинуло четверо військових Національної гвардії України.

Згодом в засобах масової інформації писали про те, що наявність вищезгаданого пункту у проекті змін до Конституції вимагали західні партнери України на виконання так званих Мінських угод. І попри те, що команді Президента таки вдалось знайти підтримку необхідної кількості народних депутатів, цей випадок свідчить про те, що одноосібне формування хоч і на перший погляд безневинного пункту проекту змін до Основного закону може мати серйозні наслідки.

Щодо внесення змін до Конституції в частині судоустрою, то в цьому випадку Президент пішов іншим шляхом: проект двічі розглядався Венеціанською комісією, був затверджений Конституційною комісією, Нацрадою реформ, його конституційність підтвердив Конституційний Суд. І 30 вересня 2016 року ці зміни набрали чинності.

Наступні два етапи: реформування судоустрою та зміна процесуального законодавства також не обійшлися без політичних перипетій та скандалів. Найбільшого розголосу набув той факт, що в рамках реформування процесуального законодавства Адміністрація Президента запропонувала найоб'ємніший законопроект в історії українського парламенту. Він містив зміни до трьох кодексів та ряду законодавчих актів. До другого читання надійшло більше чотирьох тисяч правок. Від моменту внесення законопроекту в парламент до його ухвалення в цілому пройшло сім місяців.

Чому такі факти важливі для аналізу правової політики держави? Такий великий в обсязі законопроект важко опрацьовувати як науковцям, так і народним депутатам. А тому часто ухвалення проектів законів відбувається без належного аналізу кожного положення, з порушенням Регламенту Верховної Ради України.

Типовим в роботі українського парламенту є порушення 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 актів.

Здебільшого ухвалення важливих законопроектів відбувається після політичних домовленостей. Окремі фракції парламенту пропонують свої правки, без врахування яких відмовляються голосувати. До прикладу, у вищезгаданому законопроекті, що змінив процесуальне законодавство, були внесені правки до Кримінально-процесуального кодексу, що передбачали, зокрема, зменшення термінів досудового розслідування кримінальних проваджень. Ці правки запропонувала фракція Радикальної партії. І без їх врахування відмовлялась голосувати. Правки частково були враховані, хоча до слова політична сила так і не віддала свої голоси за цей законопроект. В цій ситуації спрацювали певні політичні непорозуміння, суперечності між позиціями фракцій парламенту, незлагодженість роботи парламенту.

Трапляються випадки, коли окремі правки в проекти законів парламент підтримує так би мовити випадково. Доволі часто під час голосування народні депутати спілкуються між собою, виходять із залу засідання, не вивчають суті окремого законопроекту чи певної поправки до нього. Це призводить до «випадкового» голосування. Таким прикладом можна назвати поправки до проекту закону «Про Конституційний Суд України», що набув чинності 3 серпня 2017 року. У перехідних положеннях закону депутати заклали правку, котра стосується процесу обрання омбудсмана. Зокрема, із закритої форми виборів змінили на відкриту. Саме на цьому наполягала фракція «Народного фронту», адже мала домовленості із фракцією «Блоку Петра Порошенка» про підтримку свого кандидата на посаду Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. І хвилювалась, що партнери по коаліції не виконають своєї обіцянки, якщо голосування буде закритим. Відповідну поправку таки ухвалив парламент, попри те, що народний депутат, котра її зачитувала помилилась в її номері. Після голосування депутати не приховували здивування, тому можна припустити, що планів голосувати «за» у більшості парламенту не було.

Сьогодні окремі народні депутати зареєстрували проект закону про повернення до таємного обрання омбудсмана, оскільки він повинен бути незалежним від будь-яких політичних впливів, мати повагу в очах громадянського суспільства і міжнародної спільноти.

Що стосується ролі Кабінету Міністрів України в формуванні правової політики, то здебільшого його участь зводиться до подання проекту бюджету чи змін до нього в парламент. Далі відбувається так званий процес збору голосів, політичних перемовин тощо. Традиційним є голосування за проект бюджету на новий рік за північ або під ранок, що відбувається на дієздатності народних депутатів. Тож можна припустити, що голосування за проект бюджету зводиться до формального.

Правова політика формується шляхом внесення до Верховної Ради законопроектів. Законопроект та законодавчі пропозиції, внесені до Верховної Ради, реєструються в Апараті Верховної Ради. Якщо він поданий з порушеннями Регламенту Верховної Ради, суб'єкту законодавчої ініціативи може бути відмовлено в реєстрації. Усі зареєстровані законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи вводяться Апаратом Верховної Ради до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Після їх реєстрації керівництво парламенту направляє законопроекти до комітетів, у віданні яких перебувають питання, що регулюються в проекті закону.

Головний комітет не пізніше як у тридцятиденний строк попередньо розглядає законопроект, проект іншого акта і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради. До висновку головного комітету додаються висновки комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, які мають бути подані до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту, проекту іншого

акта для надання висновку (ст. 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») [8].

За дорученням керівництва парламенту зауваження до законопроекту готують окремі управління Апарату Верховної Ради (здебільшого науково-експертне та юридичне).

Згідно зі ст. 21 Закону «Про Регламент Верховної Ради України», пропозиції щодо проекту порядку денного сесії Верховної Ради узагальнюються Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій про включення питань до того чи іншого розділу. Після їх обговорення та схвалення Погоджувальною радою проект постанови про порядок денний сесії Верховної Ради вноситься Головою Верховної Ради України на затвердження Верховною Радою. За таким же принципом формується проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради на кожний місяць. Затверджується Погоджувальною радою, до складу якої входить Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу (ст. 73 Закону «Про Регламент Верховної Ради України») [8]. Народні депутати мають право бути присутніми на засіданнях Погоджувальної ради, брати участь у обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань.

У випадку, якщо окремий законопроект таки внесений в порядок денний, він передається на ознайомлення та розгляд народним депутатам. В процесі підготовки законопроекту до розгляду висновок з рекомендацією ухвалити чи відхилити певний законопроект готує головний комітет. Його керівник чи заступник зачитує висновок перед голосуванням під час засідання Верховної Ради.

Законопроекти можуть бути зняті з розгляду, відкликані чи повернуті суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання. До речі, факт відкликання

законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи не знімає актоматично його з розгляду. За таке рішення повинен проголосувати парламент. Показово, що здавалося б така формальність може стати перепоною для зміни чи оновлення законодавства. Наприклад, у жовтні 2017 року після висновку Венеціанської комісії були відкликані законопроекти про створення Вищого Антикорупційного Суду в Україні. Двічі голосування за відкликання проектів законів було провальним. І лише 21 грудня 2017 року Верховна Рада України таки відкликала депутатські проекти закону про антикорупційний суд, щоб Президент міг внести свій варіант законопроекту.

Варто зауважити, що у Верховній Раді України створений **Комітет з питань правової політики та правосуддя**.

До предметів відання комітету, згідно із Постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» [7], належить:

- конституційне законодавство;
- внесення змін до Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим;
- конституційне судочинство;
- правовий статус Конституційного Суду України;
- статус суддів Конституційного Суду України;
- оцінка відповідності законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради України та Конституції України;
- стандарти нормотворчої діяльності та планування законодавчої діяльності Верховної Ради України;
- правовий статус Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх членів, Державної судової адміністрації України;
- судоустрій, статус суддів, обрання на посади суддів безстроково, звільнення суддів, надання згоди на затримання чи арешт суддів та забезпечення діяльності судів;

- законодавче забезпечення організації та порядку проведення виборів і референдумів;
- правовий статус Центральної виборчої комісії; членів Центральної виборчої комісії;
- законодавче забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади;
- статус та діяльність політичних партій, громадських об'єднань;
- виконання рішень Європейського суду з прав людини;
- організація та діяльність органів юстиції, виконавчої служби, нотаріату;
- цивільне законодавство; адміністративне законодавство; цивільне, господарське та адміністративне судочинство (процесуальне законодавство);
- надання правової допомоги громадянам, регулювання організації та діяльності адвокатури;
- судова експертиза;
- міжнародний комерційний арбітраж, третейське судочинство, медіація.

Зрозуміло, що Комітет Верховної Ради України з питань правової політики і правосуддя не формує правову політику країни в цілому, однак відіграє важливу роль у створенні законодавчої бази для функціонування судової галузі, органів державної влади, органів юстиції, виконавчої служби, нотаріату, політичних партій тощо.

Примітно, що склад комітетів парламенту формується на початку його роботи після створення коаліції. Розподіл комітетів, визначення їхніх керівників та заступників відбувається між членами коаліції. Якщо кількість членів депутатської фракції у Верховній Раді України дорівнює кількості комітетів або є більшою ніж кількість комітетів, депутатські фракції направляють не менш ніж по одному представнику до кожного комітету Верховної Ради України. Здебільшого представники правлячих партій займають головні посади або становлять більшість в комітетах. Цей фактор, на нашу думку, також впливає на формування правової політики держави.

Робота окремих комітетів парламенту VIII скликання викликає критику. Трапляються непоодинокі випадки, як пишуть засоби масової інформації, коли депутати не приходять на засідання комітетів, можуть затверджувати висновок стосовно окремого законопроекту в день голосування за нього, збирати засідання пізно ввечері тощо. Щоправда, в Законі «Про Регламент Верховної Ради України» не прописані деталі проведення засідання комітету. Разом з тим, на нашу думку, це значно впливає на організацію роботи комітету, на можливість членів комітету ознайомитися із поданими законопроектами, детально вивчити подані поправки до них.

Варто зауважити, що під час голосування у Верховній Раді громадські активісти та журналісти фіксують порушення регламенту. Зокрема, непоодинокі випадки голосування за інших депутатів, голосування за одне і те ж питання декілька разів тощо. Такі факти хоч і безпосередньо не впливають на зміст законодавства, однак за їхньої відсутності, очевидно, законодавство змінювалось по-іншому.

Отже, аналіз діяльності Президента та парламенту дав змогу зробити висновок, що здебільшого правова політика формується в результаті політичних домовленостей. Мають місце і ситуативні голосування за окремий законопроект чи поправку до закону в результаті того, що депутати доволі часто не заглиблюються в їхню суть, а керуються виключно партійними інтересами.

О.М. Руднев та О.Н. Ярмиш у своїй доповіді під час конференції у 2012 році, присвяченій правовій політиці в Україні, влучно відзначають, що «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 Президентів, 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. 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» [34, с. 26].

3.3. Правова політика впродовж 2014-2017 років

Після Революції Гідності новообраний Президент Петро Порошенко та нове скликання парламенту у своїй політичній риторичі з-поміж іншого заявляли про необхідність покарати тих, хто винен у трагічних подіях під час акцій протесту на Майдані Незалежності, очистити владу від представників колишньої влади, позбутися комуністичних символів в державі тощо. Початок війни на Донбасі та анексії Криму призвели до того, що політикам довелося розв'язувати нагальні питання для законодавчого врегулювання ситуації, котра склалась в окремих районах Донецької та Луганської області, а також в Криму.

Тобто ситуація, що склалась в державі зумовила формування відповідної правової політики. Зупинимось на окремих законопроектах та законів, котрі були ухвалені впродовж 2014-2017 років для реалізації позиції влади.

Закон України «Про очищення влади» [6] був ухвалений Верховною Радою України 16 вересня 2014 року. Закон вводить заборону на зайняття певних посад протягом 10 років особами, які в період з 25 лютого 2010 року за 22 лютого 2014 року терміном понад 1 рік займали певні державні посади. Аналогічна заборона діятиме щодо осіб, які займали зазначені у законі посади менше 1 року, але включаючи період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року, і не звільнених за власним бажанням.

Крім цього, люстрації підлягають особи, що займали посади в Комуністичній партії СРСР або однієї із союзних республік, починаючи від секретаря районного комітету і вище, в комсомольських організаціях, працювали в органах КДБ.

Додатково люстрації підлягають раніше засуджені чиновники і співробітники правоохоронних органів, які співпрацювали з іноземними спецслужбами, закликали до порушення територіальної цілісності України або допустили порушення прав і свобод людини, що були визнані Європейським судом з прав людини.

Крім цього, люстрації підлягають чиновники, які подаватимуть недостовірну інформацію про майно в деклараціях про доходи, або вартість майна яких буде не відповідати рівню законних доходів за період перебування на посаді.

Головне науково-експертне управління Верховної Ради до ухвалення законопроекту в цілому зазначив у своєму висновку, що законопроект суперечить рекомендаціям Парламентської асамблеї Ради Європи з приводу критеріїв застосування люстраційних обмежень, а саме Резолюції ПАРЕ № 1096 (1996) та пов'язаному документу № 7568 від 3 червня 1996 року під назвою «Заходи задля усунення спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем». Зокрема за рекомендаціями ПАРЕ, задля уникнення

порушення прав людини у люстраційному законодавстві, «ніхто не повинен піддаватись люстрації виключно за членство в будь-якій організації або діяльність на користь будь-якої організації, які були правомірними на час існування такої організації або вчинення такої діяльності (...) або за особисті погляди та переконання», і що «провина, будучи індивідуальною, а не колективною, мусить бути доведена в індивідуальному порядку».

Натомість у статті 4 законопроекту було вміщено перелік осіб, які апріорі не проходять люстраційної перевірки. Всупереч рекомендаціям, закон виходить з презумпції вини осіб, які співпрацювали з Комуністичною партією СРСР, колишнім КДБ СРСР (не беручи до уваги ні вік останніх, ні обсяг і характер відповідної співпраці, ні її тривалість) та запроваджує колективну відповідальність вказаних осіб за діяльність цих органів у цілому.

Експерти управління також зазначили, що організація проведення перевірки у законопроекті покладається на керівника відповідного органу державної влади, де працює суб'єкт перевірки (стаття 5, пункт 4 закону). На їх думку, в такому випадку «очищення влади» здійснює сама влада за мінімальної участі суспільства, а обраний підхід містить ризики створення нових корупційних схем.

Критика з приводу ухвалення Закону «Про очищення влади» звучала в сторону української влади віж представників міжнародної спільноти. Так, Венеційська комісія на запит ПАРЄ провела розгляд Закону з точки зору його відповідності стандартам європейського права.

Висновки Венеційської комісії зводяться до того, що Закон містить кілька серйозних недоліків і вимагає перегляду принаймні такого:

- люстрація повинна застосуватися тільки до тих посад, які дійсно можуть становити значну загрозу для прав людини та демократії; перелік посад, які підлягають люстрації, має бути переглянутий.
- вина має бути доведена в кожному окремому випадку, і не може презюмуватися лише на підставі приналежності до категорії державних посад; критерії люстрації повинні бути переглянуті;

- відповідальність за проведення процесу люстрації необхідно забрати від Міністерства юстиції та передати спеціально створеному незалежному органу, з активною участю громадянського суспільства.

- процедура люстрації повинна проходити з гарантуванням справедливого судового розгляду (право на адвоката, рівності сторін, право бути заслуханим особисто); адміністративне рішення про люстрацію повинно бути призупинено до винесення остаточного судового рішення.

- люстрація суддів повинна регулюватись тільки одним законодавчим актом, який не дублює інший, з чітким дотриманням конституційних положень, що гарантують їх незалежність, і тільки Вища рада юстиції має нести відповідальність за будь-яке звільнення судді.

- інформація про осіб, що підпадають під люстраційні заходи, може бути оприлюднена тільки після винесення судом остаточного рішення.

Президент Венеціанської комісії Джанні Букіккіо прямо назвав Закон «поганим» і порадив Президенту Петру Порошенку зупинити його застосування. Пізніше він наголосив на важливості індивідуальної відповідальності: «Слід бути впевненим, що персону несе індивідуальну відповідальність, а не просто відповідає за те, що була частиною системи».

Під дію Закону потрапило 922 осіб, згідно зі статистикою з Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» [64].

Чимало осіб, котрі потрапили під люстрацію, оскаржували своє звільнення з посад в суді. Правда, точної цифри немає у відкритому доступі. Разом з тим, в засобах масової інформації неодноразово повідомляли про те, що під люстрацію потрапили жінки в декреті. Натомість окремі посадовці продовжили займати свої посади, незважаючи на те, що формально підпадали під дію Закону «Про очищення влади».

17 листопада 2014 року Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з проханням встановити відповідність

Конституції України окремих положень Закону України «Про очищення влади». Конституційний Суд досі не прийняв жодного рішення з цього приводу. Примітно, що чимало судів не приймали до розгляду скарги осіб, котрі оскаржували своє звільнення у зв'язку з люстрацією, очікуючи найвищого конституційного органу.

Зважаючи на вищевикладені факти, по-перше, очевидно, що ухвалення Закону «Про очищення влади» було спробою політиків вгамувати негатив громадськості, спрямований на представників колишньої влади. По-друге, норми Закону більше схожі на популістичні лозунги, ніж на нормативний акт, що має на меті конструктивні зміни в суспільстві. По-третє, недоліки самого закону свідчать про невисоку юридичну грамотність народних депутатів-авторів Закону. Звісно, подібного роду закони ухвалюються під впливом політичної волі вищого керівництва держави. Більш того, негативні настрої, котрі панували в Україні в період зміни влади, у випадку неухвалення цього Закону, можливо, призвели би до нових протестів. У день ухвалення Закону під стінами парламенту відбувався численний мітинг. Щоправда, подібні закони можуть стати прецедентом, а отже, не можна виключити, що наступне скликання Верховної Ради не матиме наміру ухвалити подібний закон, що стосуватиметься представників нинішньої влади.

Пакет «декомуністичних» законів («Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті», «Про увічнення перемоги над нацизмом в Другій світовій війні 1939-1945», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» та «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів та заборону пропаганди їхньої символіки») був ухвалений 9 квітня 2015 року.

8 грудня 2013 року під час Революції Гідності в столиці був повалений пам'ятник Володимиру Леніну. Це викликало ланцюгову реакцію: в регіонах України почали масово знищувалися пам'ятники радянським державним діячам та радянська символіка. Після цього виникли численні звернення

громадськості про організацію демонтажу пам'ятників, пов'язаних із комуністичними діячами. Такі ініціативи були схвалені урядом, а згодом і парламентом.

Найбільш дискусійними після ухвалення пакету «декомунізаційних» законів стало визнання Української повстанської армії, адже це ускладнило відносини України і Польщі, а також процес перейменування вулиць та населених пунктів, котрі мають комуністичне походження. В окремих містах перейменування оскаржували в судах. А ряд народних депутатів подали скаргу в Конституційний Суд України щодо конституційності норм цих законів.

Експерти Венеціанської комісії у своєму висновку від 18 грудня 2015 року розкритикували формулювання про заборону діяльності партій в законах про декомунізацію, нечіткі та надто суворі покарання, а також можливі порушення державою прав людини.

Власне, зауваження Венеціанської комісії стосувались наступного:

- символи пропаганди мають стати більш зрозумілими, вужчими, а їхній перелік – вичерпним.
- визначення пропаганди тоталітарних режимів мають стати чіткими, особливо це стосується випадків, за які передбачене кримінальне покарання.
- заперечення злочинів тоталітарних режимів, за які передбачене покарання, має стосуватись чіткого переліку злочинів, а не «загальної злочинної природи», як зараз.
- кримінальне переслідування мають передбачити тільки за ті злочини, які дійсно несуть серйозну загрозу суспільству. Проста демонстрація символів або вживання імен, на думку експертів, має бути декриміналізоване.
- заборону політичних партій експерти також запропонували зробити виключно як крайній засіб.

Комуністична партія оскаржила свою заборону у Європейському суді з прав людини. І, на думку експертів Венеціанської комісії, має шанси на виграш.

Фактично ухваливши цей пакет законів, народні депутати, скоріш за все, мали на меті задовольнити вимоги громадськості, реалізувати нову і цікаву для окремої категорії виборців тему, а також отримати політичні дивіденти.

Закони, котрі стосуються окупації Криму та Донбасу.

Впродовж 2014-2017 років Верховна Рада України ухвалила ряд законопроектів, котрі так чи інакше пов'язані з окупацією Автономної Республіки Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей. Перш за все, як йшлося вище, парламент ухвалив в першому читанні зміни до Конституції України (в частині децентралізації), де з-поміж іншого йшлося про те, що «особливості місцевого самоврядування (на території Донецької і Луганської областей) визначаються окремим законом». Попри те, що йдеться лише про посилення на закон, що й досі не ухвалений, саме цей проект змін до Основного закону можна вважати першою згадкою про ситуацію, що склалась, зокрема, на Донбасі.

Кілька разів в заявах до ООН, Парламентської асамблеї Ради Європи, Європейського парламенту та інших міжнародних організацій Верховна Рада України визнавала Росію країною-агресором.

Парламент також вніс зміни до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та деяких інших щодо вдосконалення процедури обліку вимушених переселенців, їхнього захисту.

Ключовим законом, що стосується ситуації в Донецькій та Луганській областях, є **Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»**,

ухвалений в цілому 18 січня 2018 року. В першому читанні законопроект був ухвалений 6 жовтня 2017 року.

У Пояснювальній записці до законопроекту йдеться про те, що «на сьогодні основним правовим інструментом для забезпечення відсічі агресії Росії та контрольованих нею маріонеткових утворень у Донецькій та Луганській областях є правовий режим антитерористичної операції. Розпочата у квітні 2014 року антитерористична операція надала змогу зупинити розширення російської агресії та локалізувати її. Також цей правовий режим дав можливість проведення президентських, парламентських і місцевих виборів, результати яких забезпечили внутрішню та зовнішню легітимність української влади».

«Водночас за масштабами, характером та тривалістю проведення антитерористична операція не відповідає завданням звільнення окупованих територій окремих районів Донецької та Луганської областей. Унаслідок значних масштабних зіткнень, застосування противником важких озброєнь та військової техніки головна роль в операціях у зоні антитерористичної операції належить Збройним Силам України. Керівництво операцією здійснює представник Служби безпеки України як головного органу в системі боротьби з терористичною діяльністю», – йдеться в Пояснювальній записці.

Законотворець вказує й на те, що неврегульованим залишається правовий статус фактично окупованих окремих районів Донецької та Луганської областей. Режим антитерористичної операції не надає органам влади належних інструментів для вирішення економічних та соціальних питань у зоні операції. Таким чином, ухвалення Закону має створити нову правову основу для вирішення завдання з відсічі ворожій агресії на Донбасі, а у перспективі – для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного кордону.

Насамперед варто зауважити, що після врахування поправок, внесених при підготовці законопроекту до другого читання, суттєво змінена його концепція порівняно з тією, що була внесена Президентом України і прийнята

Верховною Радою України за основу (в частині внесення змін до інших законів України). Як зазначається у зауваженнях Головного юридичного управління Верховної Ради України, при цьому не враховано вимоги Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якого пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), який прийнятий Верховною Радою України за основу.

В Законі йдеться й про Автономну Республіку Крим та місто Севастополь, що не відповідає назві та предмету регулювання Закону, який стосується особливостей державної політики із забезпечення державного суверенітету України лише на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Згадка про Автономну Республіку Крим була компромісом між фракціями парламенту. Втім, варто було передбачити це на початку напрацювання законопроекту. Адже в такому випадку не дотримані вимоги щодо забезпечення юридичної визначеності закону, як того вимагає принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України). Зокрема Закон не містить положень щодо кола суб'єктів, які мають встановити юридичний факт встановлення та здійснення збройними формуваннями Російської Федерації та окупаційною адміністрацією «контролю» над тимчасово окупованими територіями, та порядку і критеріїв визначення того, чи є такий контроль «загальним ефективним».

Частиною четвертою статті 2 Закону передбачено, що відповідальність за моральну та матеріальну шкоду, завдану державі Україна, органам державної влади та органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам, покладається на Російську Федерацію. Як зазначає Головне юридичне управління Верховної Ради України, це не узгоджується зі ст. 23 Цивільного кодексу України, за якою право на відшкодування моральної шкоди має особа, якій завдано моральну шкоду внаслідок порушення її прав. Тобто, в контексті цієї статті Кодексу, право на відшкодування моральної шкоди належить фізичній особі та юридичній особі.

У статті 23 Цивільного кодексу України встановлено виключний перелік, в чому саме полягає моральна шкода. Так, моральна шкода полягає: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна; 4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

«Тобто положення статті 2 проекту в частині надання права на відшкодування моральної шкоди державі Україна, органам державної влади та органам місцевого самоврядування суперечить статті 23 Цивільного кодексу України та породжує правову невизначеність стосовно порядку та підстав притягнення до відповідальності за завдану «моральну шкоду державі Україна, органам державної влади та органам місцевого самоврядування». А відтак, це не відповідає статті 8 Конституції України, за якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права. При цьому одним з основних елементів цього принципу є юридична визначеність, згідно з якою юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це звертав увагу Конституційний Суд України у відповідних рішеннях від 22.09.2005 року № 5-рп, 29.06.2010 року №17-рп, 11.10.2011 року № 10-рп.

Разом з тим, оскільки у законопроекті йдеться про міжнародно-правову відповідальність Російської Федерації, частину четверту статті 2 проекту, на нашу думку, варто було б викласти в такій редакції:

«Відповідальність за матеріальну чи моральну шкоду, завдану Україні внаслідок агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права», –

йдеться в зауваженнях Головного юридичного управління Верховної Ради України.

«Частиною другою статті 1 проекту передбачено, що межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях визначаються Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України.

Однак таке повноваження Президента України не впливає із положень Конституції України, зокрема статті 106, в якій міститься вичерпний перелік повноважень Президента України і пункт 31 якої передбачає, що Президент України здійснює повноваження, визначені Конституцією України. А це свідчить про неможливість розширення на законодавчому рівні цього переліку. Така оцінка відповідає правовим позиціям, викладеним в рішеннях Конституційного Суду України, в яких неодноразово йшлося про встановлення лише Конституцією України повноважень Президента України», – йдеться в зауваженнях юридичного управління.

Вищенаведені та інші зауваження щодо ухваленого Закону свідчать про те, що, по-перше, ухвалення цього Закону носить перш за все політичний характер, по-друге, очевидні неузгодженості окремих положень, відсутність окремих термінів, понять тощо.

Неможливо залишити поза увагою **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України»**, ухвалений 12 травня 2015 року, яким з-поміж іншого змінено вимоги до кандидата на посаду Генерального прокурора. Зокрема, парламент ввів можливість призначати Генерального прокурора без юридичної освіти та стажу роботи в прокуратурі. Новими законодавчими змінами «пом'якшуються» вимоги й щодо прокурорів регіональної прокуратури та Генеральної прокуратури. Так, першими можуть бути особи, що мають стаж роботи в галузі права не менше трьох років (замість такого ж стажу на посаді прокурора за попереднім законодавством), а другими – особи, що мають стаж

роботи в галузі права не менше п'яти років (замість такого ж стажу на посаді прокурора).

Ухваленню Закону передували повідомлення в засобах масової інформації про те, що новим кандидатом на посаду Генерального прокурора є Юрій Луценко. Для його призначення фактично і були ухвалені вищезгадані зміни в законодавство.

Попри те, що Закон неодноразово критикували як українські, так і міжнародні експерти, він і досі чинний. Тож цей випадок демонструє чітку позицію влади: керуючись політичною волею, вона готова в будь-який спосіб змінювати законодавство.

26 листопада 2016 року Верховна Рада України ухвалила **Закон України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання»** (ширше відомий як «Закон Савченко»). Цим законом були внесені зміни до Кримінального кодексу України, відповідно до яких один день попереднього ув'язнення зараховується за два дні позбавлення волі при обчисленні судом строку покарання. Ухвалення закону було ініційоване народним депутатом України VIII скликання Надією Савченко під час її перебування в ув'язненні на території Російської Федерації.

Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України розкритикувало законопроект, порекомендувавши відхилити його в першому читанні. Як зазначили експерти, законопроект встановлює певну пільгу для осіб, які могли впливати на учасників судового процесу, ухилятися від слідства, і як наслідок яким було обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою перед особами, які співпрацювали зі слідством та не чинили антисоціальної поведінки і стосовно яких був обраний м'якший запобіжний захід. Крім того зазначалось, що законопроект містить техніко-юридичні та фактичні помилки, а місцями виходить за межі регулювання Кримінального кодексу України.

За інформацією міністра внутрішніх справ Арсена Авакова, за результатом ухвалення Закону з-під варти вийшли 10 тис осіб. З них 1,5 тис здійснили злочин повторно.

Колишня голова Національної поліції України Хатія Деканоїдзе заявила, що ухвалення Закону є одним із факторів, який впливає на ріст рівня злочинності в Україні на рівні з економічною ситуацією та міграцією нелегальної зброї із зони бойових дій. Крім того, за статистикою керівника поліції, з осіб, які були звільнені станом на 28 квітня 2016, 779 засуджені за умисні вбивства, 496 за умисні тяжкі тілесні ушкодження, 1045 за розбійні напади, 812 за грабежі, 1253 за крадіжки та 616 за незаконний обіг наркотичних речовин.

Прийняття закону Савченко покликало за собою звільнення багатьох засуджених за тяжкі та особливо тяжкі злочини. Серед них виявились і ті особи, затримання та засудження яких супроводжувалось широким суспільно-медійним резонансом. Зокрема, були звільнені від подальшого відбуття покарання колишній суддя та голова Львівського апеляційного адміністративного суду Ігор Зварич, Андрій Слюсарчук (відомий як «Доктор Пі»), колишній народний депутат Віктор Лозінський.

18 травня 2017 року Верховна Рада скасувала Закон. Втім, закон не має зворотньої сили, а тому вищезгадані негативні наслідки в окремих випадках непоправні. Очевидно, це стало причиною відсутності ґрунтовного аналізу результатів ухвалення Закону. Згадки про Надію Савченко в той період мали широкий політичний та медійний резонанс. І можна припустити, що ухвалення проекту закону, одним із авторів якого вона була, скоріш за все, мав на меті демонстрацію міжнародній спільноті важливості звільнення Савченко з ув'язнення в Росії.

Аналіз окремих законів, ухвалених парламентом впродовж 2014-2017 років, можна констатувати, що сучасна правова політика залежить насамперед від суспільно-політичної ситуації, позиції громадського сектору, позицій провладних політичних сил та результати компромісу між фракціями

парламенту. Представники політичних партій, підвищуючи рейтинг, намагаються впровадити окремі зміни в законодавство без належного аналізу та напрацювання документу. Непоодинокі випадки ухвалення законодавства з метою виконання передвиборчих обіцянок, що в решті призводить до негативних наслідків в суспільстві.

Висновки до Розділу 3

У Розділі 3 проаналізовано правову політику в Україні. Зокрема, йдеться про «Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» як основу формування сучасної правової політики в Україні. Саме ця Стратегія визначає основні пріоритети запровадження реформ в Україні до 2020 року.

За часів Незалежності України кожне скликання парламенту підписує коаліційну угоду, що становить основу стратегії розвитку країни до кінця каденції Верховної Ради. А отже, правова політика залежить від ідеології, що притаманна більшості у Верховній Раді, пріоритетам політичних сил, їхньої передвиборчої програми, а також ситуації в суспільстві.

Основними суб'єктами формування правової політики в Україні є Президент та Верховна Рада, співпраця між якими призводить до напрацювання та ухвалення законодавчої бази для регулювання різних сфер суспільного життя і впровадження реформ. Законодавча діяльність залежить насамперед від комунікації Глави держави і народних депутатів. Практично кожен законопроект, ухвалений в парламенті, є результатом компромісу між ними. Таким чином, реалізація правової політики насамперед залежить від політичної приналежності як Президента, так і більшості у Верховній Раді. Не менш важливою складовою для пошуку політичного компромісу між двома інститутами влади є особливості комунікації, авторитетність представників влади, особистісні відносини. У Розділі 3 подано кілька прикладів напрацювання та ухвалення окремих законопроектів, що характеризує специфіку комунікації між Президентом та Верховною Радою. Зокрема, непоодинокими є випадки, коли ухвалення законів залежить від здатності

політичних сил та Президента знайти згоду щодо окремих положень, ухвалення яких вимагає хтось із них. Власне, від цього в тому числі залежить, чи голосуватиме окрема депутатська фракція парламенту за той чи інший законопроект в цілому.

Для характеристики правової політики в Україні впродовж 2014-2017 років було обрано Закон «Про очищення влади», закони про «декомунізацію» та закони, котрі стосуються окупації Криму та Донбасу, закон щодо призначення Генерального прокурора, а також щодо внесення змін до Кримінального кодексу України. Такий вибір звісно був зроблений суб'єктивно з огляду на те, які пріоритети поставили перед собою Президент та парламент на початку своєї каденції. Спостереження за процесом ухвалення та впровадження окремих законів свідчить про те, що здебільшого представники влади намагалися реалізувати політичні гасла, передвиборчі обіцянки. І це стало причиною ухвалення в певній мірі недосконалого законодавства, реалізація якого може негативно позначитися на репутації України на міжнародній арені, на збільшенні судових позовів в Європейський суд з прав людини (зокрема, йдеться про реалізацію Закону України «Про очищення влади»). Крім цього, експерти відзначали недосконалість вищезгаданого законодавства в частині неузгодженості окремих положень, відсутність трактування окремих термінів, понять, суперечності одних статей іншим (або іншому законодавчому актові) тощо.

Варто зауважити, що доволі часто розробка законопроектів відбувається в умовах нагальності, відсутності часу для належного їх опрацювання. В тому числі, перед ухваленням законів.

Отже, аналіз правової політики сучасності дає можливість зробити висновки, що правова політика залежить від наступних факторів: суспільно-політичної та економічної ситуації в державі; зовнішніх викликів, котрі стоять перед країною; міжнародних чинників; позиції партії влади; очікувань суспільства; правової грамотності політиків; популізму політиків; впливу громадськості.

ВИСНОВКИ

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». Він є особливим станом правового життя суспільства, який характеризується перетворенням якостей правової системи в цілому або її окремих елементів.

Правову політику можна розглядати 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 держави.

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.

Науковцями переконливо 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.

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 суспільства. 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.

Можна цілком погодитися з науковцями О.М. Рудневою і О.Н. Ярмиш, що правовій політиці притаманні такі характеристики:

- системність (здатність, зокрема, створювати, змінювати, розширювати системоутворювальні зв'язки);
- концентрованість (концентроване відображення рівня і стану правового розвитку суспільства);
- реалістичність (вона є реальним втіленням стратегії правового розвитку і одночасно основою для її удосконалення);
- докринальність (найбільш ефективно може функціонувати у сфері докринального 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);
- практичну спрямованість (пропонує механізм формування і реалізації правової політики, у т.ч. щодо координації ресурсів громадянського суспільства і держави для поліпшення життя суспільства).

Більшість із них притаманні і для правового життя України. Разом з тим, основне місце належить політичному чиннику, який виявляється у впливі

політичних інтересів і подій на процес прийняття правотворчих і правореалізаційних рішень. Визначальну роль 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 й ефективного державного апарату. 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, правової свідомості.

За твердженням дослідників, на ефективність правової політики впливає культурно-моральний клімат суспільства, притаманні пересічним громадянам і посадовим особам моральні якості, принципи, настанови, особливості їхнього менталітету, психології, культурних традицій. Також у сучасних умовах особливої ваги набуває інформаційний чинник: успішна правова політика потребує відповідного рівня розповсюдження правової інформації через засоби масової інформації, юридичну науку, правову освіту. Зрештою, вони резюмують, 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 рівня генезису правової політики, науковці акцентують увагу на проведенні інвентаризації чинних правових актів із подальшим реформуванням усієї системи юридичних засобів. Це сприятиме підвищенню ступеня доцільності правового інструментарію, встановленню його оптимальної численності.

Правова політика для здійснення своїх цілей і завдань повинна мати надійну організаційно-правову базу. Основними засобами правової політики є правові акти.

Актуальними для України є наступні напрямки розвитку в сфері правотворчої діяльності:

- систематизація нормативно-правових актів, впершу чергу, кодифікація;
- виявлення та усунення протиріч між нормами національного та міжнародного законодавства;
- вдосконалення взаємодії різних гілок влади в процесі підготовки законопроектів, з неухильним дотриманням дії принципу «поділ влади на три різновиди»;
- створення дієвих механізмів відстоювання Україною своїх інтересів на міжнародному рівні.

Доречно підкреслити, що після «Революції Гідності» особливий вплив на формування правової політики в Україні має громадянське суспільство. Представники громадських організацій, експерти активно долучаються до процесу напрацювання окремих законопроектів та формування правової політики в цілому. Щоправда, після реєстрації визначеного проекту закону у Верховній Раді в його напрацюванні беруть участь представники депутатського корпусу. І так чи інакше ухвалення законопроекту залежить від політичного компромісу. Утім, варто відзначити, що окремі народні депутати співпрацюють з громадським сектором, а тому їх активна позиція щодо положень законопроектів в окремих випадках не залишається поза увагою.

Отже, в магістерській роботі вдалося проаналізувати поняття «правова політика», сформулювати авторську дефініцію, визначити основні риси, принципи та суб'єкти, висвітлити конкретні приклади реалізації правової політики в сучасній Україні, а також виокремити напрями її вдосконалення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

I. Нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28 червня 1996 р (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України»: Закон України від 12.05.2016 // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1355-19>
3. «Про громадські об'єднання»: Закон України від 19.07.2017 // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
4. «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: Указ Президента України від 06.04.2011. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>
5. «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248017504>
6. «Про очищення влади»: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
7. «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання»: постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/22-19>
8. «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон України від 27 квітня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

9. «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

10. «Про судоустрій і статус суддів»: Закон України від 06.12.2016 // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу:

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

11. «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року. – Режим доступу:

<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250358427>

12. «Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року. – Режим доступу:

<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250167535>

13. «Про центральні органи виконавчої влади»: Закон України від 17.05.2012 // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

14. Угода про Коаліцію депутатських фракцій Верховної Ради України восьмого скликання «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

II. Монографії і наукові статті

15. Беседіна Н.І. Нормотворча функція держави як складова правової політики / Н.І. Беседіна // 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. – С. 57-59.

16. Богдан О. Здійснення правової політики в умовах глобалізації / О. Богдан // Правова політика в Україні: питання теорії та практики: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 24 жовтня 2014 року): в 2 т. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – Т. 2. – С. 251-258.

17. Васильєв О.С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння / О.С. Васильєв. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/1/05.pdf>

18. Гусаров С.М. Конституція і проблеми правової політики / С. Гусаров // Віче. – 2011. – № 21. – С. 12-15.

19. Гусаров С.М. Пріоритетні напрями правової політики держави / С. Гусаров // Правова політика в Україні: питання теорії та практики: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 24 жовтня 2014 року): в 2 т. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – Т.1. – Режим доступу: <http://napu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/KONFERENCE-1tom.pdf>

20. Донченко О.І. Категорії «право» і «політика» на шляху становлення демократичної держави / О.І. Донченко // Вісник Одеського національного університету. – 2008. – Том 13. – С. 13-17. – Режим доступу: http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/487/1/articles_13-17.pdf

21. Донченко О.І. Про співвідношення права і політики / О.І. Донченко // Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. – 2008. – С. 34-37. – Режим доступу: http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/3058/1/2008_10.34-37pdf%2B.pdf

22. Железняк Н.А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика / Н.А. Железняк // Наукові записки КНЕУ. Юридичні науки. – 2003. – № 21. – С. 8-14.

23. Заєць А.П. Законодавча правова політика в Україні: наближення до сутності права та забезпечення його верховенства / А.П. Заєць // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 грудня 2012 р.). – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf

24. Ирошников Д. О субъектах правовой политики / Д.О. Ирошников // *Правова політика в Україні: питання теорії та практики: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 24 жовтня 2014 року): в 2 т. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – Т. 1. – С.23-27. – Режим доступу:*

<http://napu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/KONFERENCE-1tom.pdf>

25. Коробова А. Некоторые спорные вопросы учения о правовой политике. Приоритеты правовой политики в современной России / А. Коробова // *Правоведение*, 1997. – № 4. – С. 143-147.

26. Малько А., Шундилов К. Правовая политика современной России: цели и средства / А. Малько, К.Шундилов // *Государство и право*. – 2001. – №7. – С 11-18.

27. Наум М.Ю. Правова політика в контексті верховенства права / М.Ю. Наум // *Правова політика Української держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 70-річчю Прикарпатського національного університету ім.Василя Стефаніка*. – Т.1. – Івано-Франківськ, 2010. – С. 77-80.

28. Недюха М.П. Правова політика України: новітні виміри / М.П. Недюха // *Вісник Академії управління МВС*. – 2010. – № 4 (16). – С. 38-45. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_4%2816%29__7

29. Панов М.В. Правова політика як універсальний феномен соціального буття / М.В. Панов, Л. Герасіна // *Право України*. – 2001. – №8. – С.35-41.

30. Петрик О.І. Що таке політика? / О.І. Петрик // *Право України*. – 2006. – № 2. – С. 6-12.

31. Петришин О.В. Основні напрямки формування і розвитку правової політики / О.В. Петришин // *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.

32. Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики / О.Ю. Рыбаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – №2. – С. 5-8.
33. Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки / О.Ю. Рыбаков // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 70-73.
34. Руднева О.М., Ярмиш О.Н. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності / О.М. Руднева, О.Н. Ярмиш / Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.). – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf
35. Селіванов В.М. Роль держави і правової політики в процесі демократичної трансформації українського суспільства / В.М.Селіванов // Право і влада суверенної України. – К.: Ін Юре, 2002. – С.303-330.
36. Шемшученко Ю.С. Конституція України і права людини / Ю.С. Шемшученко // Право України. – 2001. – №8. – С.13-15.
37. Шмидт К. Понятие политическое / К. Шмидт // Вопросы социологии. – 1992. – №1. – С.45-46.
38. Шмоткін О.В. Сутність елементів правової політики // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 грудня 2012 р.). – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf
39. Яковюк І.В. Правова політика України в умовах європейської інтеграції // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 грудня 2012 р.). – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf

III. Навчальні видання (підручники і посібники)

40. Абетка української політики: Довідник / Кер. авт. кол. М. Томенко. – Вип. 3. – К.: Смолоскип, 2000. – 56 с.

41. Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики / Н. В. Исаков. – Ростов-на-Дону. – 2004. – 459 с.
42. История политических и правовых учений: Учебник / под ред. О.Э. Лейста. – М.: Наука, 1997. – 249 с.
43. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. друге вид., доповнене / В.В. Кравченко. – К.: Атіка, 2002. – 480 с.
44. Кравчук М. В. Проблеми теорії держави і права (опорні конспекти): Навч. посіб. для студ вищ. навч. закл. – 3-є вид., змін. й доп. / М.В. Кравчук (авт.-упоряд.) – Тернопіль: Екон. думка, 2016. – 420 с.
45. Кравчук М. В. Теорія держави права (опорні конспекти): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М.В. Кравчук. – Вид. 3-є, переробл. й доповн. – Тернопіль: ТНЕУ, 2016. – 524 с.
46. Кириченко В.М. Політико-правова система України: курс лекцій: навч. посіб. / В.М. Кириченка; М-во освіти і науки України, Запоріз. нац. техн. ун-т. – Запоріжжя: ЗНТУ, 2016. – 203 с.
47. Минькович-Слободяник О.В. Правовая політика: стратегічні пріоритети і напрями вдосконалення / О.В. Минькович-Слободяник. – К.: Логос, 2012. – 195 с.
48. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. з англ. І.Дзиби. – К.: Атіка, 1999. – 422 с.
49. Платон Законы. – М: Мысль, 1999. – 765 с.
50. Политическая наука: новые направления / Под ред. Е.Б. Шестопап. – М.: Вече, 1999. – 300 с.
51. Політологія: навчальний посібник / за ред. М.П. Гетьманчука. – К., 2010. – 415 с.
52. Політико-правова система України / [авт.-упоряд. В.В. Болгов]. – К.: Укр. вид. консорціум, – Вип. 5: 2007. – 175 с.
53. Політико-правова система України: курс лекцій: навч. посіб. / [Кириченко В.М. та ін.; за заг. ред. В.М. Кириченка]; М-во освіти і науки України, Запоріз. нац. техн. ун-т. – Запоріжжя: ЗНТУ, 2016. – 203 с.

54. Публічно-правові засади державної політики в Україні: проблеми теорії і правового регулювання / [А.С. Нестеренко та ін.; за заг. ред. Т.С. Ківалової, А.С. Нестеренко]; Міжнар. гуманітар. ун-т, Ін-т держ. та міжнар. права, Каф. конституц. права та держ. упр. – Одеса: Гельветика, 2016. – 145 с.

55. Расцвет и упадок государства / Мартин ван Кревельд, М.: ИРИСЭН, 2006. – 544 с.

56. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – Х.: ООО «Одиссей», 2006. – С. 56.

57. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права / За редакцією М.В. Цвіка, О.В. Петришина, Л. В. Авраменко та ін. – Харків, 2009. – 584 с.

IV. Довідковий матеріал

58. Большая актуальная политическая энциклопедия [под общ. ред. А. Беякова и О. Матвейчева]. – М.: Эксмо, 2009. – 412 с.

59. Бутенко А.П. Сравнительная политология в терминах и понятиях: учеб. пособ. / А.П. Бутенко, А.В. Миронов. – М.: НОУ, 1998. – 411 с.

60. Болдонов А. Краткий словарь-гlossарий по политологии / А. Болдонов, Т. Башинова, Е. Тармаханов. – Режим доступу: <http://www.politike.ru/dictionary/437/word/politika#a1>

61. Міллер Д. Енциклопедія політичної думки [пер. з англ. Н. Лисюк, С. Альошкіної, І. Підлуської / редкол.: К. Сігов, В. Скуратівський, Л. Фінберг]. – К.: Дух і Літера, 2000. – 473 с.

62. Политология. Словарь-справочник / [М.А. Василик, М.С. Вершинин и др.]. – М.: Гардарики, 2001. – 328 с.

63. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». – Режим доступу: <https://ustration.minjust.gov.ua/register>

64. «Моніторинг прогресу реформ»: звіт за 2016 рік. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/54/98/fbae933a5c44c426c978fcb5d73ff8f0_1512988449.pdf

V. Дисертації та автореферати

65. Гнатенко Н.Г. Групи інтересів у Верховній Раді України: сутність і роль у формуванні державної політики : автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Гнатенко Наталія Григорівна; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2017. – 20 с.
66. 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. – 184 с.
67. Минькович-Слободяник О.В. Правова політика як чинник правотворчості та правозастосування : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Минькович-Слободяник О.В.; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К., 2010. – 20 с.
68. Почтовий М.М. Правові засади правової політики держави : автореф. дис. канд. юрид. наук.: 12.00.01 / М.М. Почтовий; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – К., 2012. – 20 с.
69. Слинько С.С. Теоретико-правові аспекти правотворчої політики в сучасному суспільстві: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.С. Слинько; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2014. – 20 с.
70. Трутенко А.О. Зовнішньополітичний механізм України: структурно-функціональний вимір міжінституційної взаємодії: дис. канд. політ. наук: 23.00.04 / А.О. Трутенко. – Дніпропетровськ, 2014. – 208 с.