

⁷ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – Т. 5. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – С. 42.

⁸ Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. / Под ред. Скакун О. Ф. – Харьков: «Эспада», 2007. – С. 275.

⁹ Иванов А. А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия. – 2-е изд. – М.: «ЭКЗАМЕН», 2007. – С. 243.

¹⁰ Євченко О. О. До проблеми подолання деформації правосвідомості учасників трудових правовідносин // Сайт Національної служби посередництва і примирення // <http://www.nspp.gov.ua/?s=38&id=2081>.

¹¹ Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / За ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 140.

¹² Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. / Под ред. Скакун О. Ф. – Харьков: «Эспада», 2007. – С. 265.

¹³ Там само.

Отримано 3.12.2008

Резюме

В статье рассматриваются основные формы проявления деформации правового сознания, их сущность, характеристика и причины возникновения. А также предлагаются пути преодоления указанных выше форм деформированного правосознания.

О. В. МИНЬКОВИЧ-СЛОБОДЯНИК

*Олена Василівна Минькович-Слободяник,
здобувач Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ЮРИДИЧНА СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА В ПРАВОВІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Інструменти правової політики – це специфічні юридичні засоби, за допомогою яких правова політика, як реакція на проблему впроваджується в життя, і тому їх слід аналізувати як один з головних чинників вироблення та впровадження ефективної правової політики в Україні. Адже специфічною рисою сфери правової політики є те, що проблеми й цілі її відносно стали та загальнозрозумілі, а інструменти й механізми впровадження – не чітко визначені.

Метою даного дослідження є спроби поєднання теоретичних положень із можливостями аналітичного підходу до вирішення актуальних проблем державницької стратегії в Україні у впровадженні правової політики. Тобто, концептуальний аналіз правової політики ведеться в контексті напрямів її практичного здійснення, тобто інструментального аспекту правової політики.

Як відомо, термін «стратегія» – давньогрецького походження, за своїм первісним значенням пов'язаний з організацією військових масштабних операцій¹ Історично він надалі набув і ширшого, «цивільного» сенсу – вибору головного напрямку, основних складових діяльності для досягнення поставленої загальної мети². На нашу думку, стратегія правової політики – це, з одного боку, визначення владою головних, етапних цілей правової політики, а з другого – система конкретних рішень та організаційних заходів, спрямованих на досягнення цих цілей.

Існує тісний зв'язок між стратегією, що визначає курс на використання необхідних ресурсів для досягнення загальних цілей, і правовою політикою, яка визначає практичні

шляхи та дії для досягнення цих цілей. Як пише В. Бакуменко, «коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси й засоби, тобто коли маємо прийнятний конкретний план дій, він стає політикою»³.

Державна стратегія правової політики сучасної України в ідеологічному вимірі складає певний етапний крок у формуванні громадянського суспільства, орієнтованого на соціальну стабільність та побудову правової держави.

Державна стратегія правової політики виконує й консолідуючу функцію, оскільки здатна об'єднувати державницькі політико-правові сили нації і таким чином втручатися в царину публічної політики. Тому державну стратегію правової політики можна вважати активним агентом своєрідного соціального договору, що укладається між державною владою та громадськістю, неурядовими організаціями.

У світовій державницькій практиці поширені дві основні моделі розробки державної стратегії при впровадженні державної політики: так звані «активна» та «представницька»⁴. На думку автора, логічно було б припустити, що дані стратегії впровадження державної політики можна застосовувати і при впровадженні правової політики держави, проте із врахуванням особливостей правової системи країни.

Для активної моделі характерною є ситуація, коли законодавчими інститутами формуються базові принципи та конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної, в тому числі і правової, політики. Водночас, практична реалізація стратегічних завдань і сама технологія оперативного управління здійснюється органами виконавчої влади.

Згідно з іншою, представницькою моделлю, законодавчі парламентські органи обмежуються формуванням загальнонаціональних орієнтирів і правил гри, а прийняття важливих стратегічно-оперативних рішень віднесено до компетенції структур виконавчої влади.

Щодо системи вироблення стратегії і постановки завдань розвитку держави у правовій сфері, то первинним документом є концепція правової політики. В узагальненому вигляді до неї закладаються такі поняття: визначення масштабів, темпів, пропорцій і основних напрямів правового розвитку держави, окремих її структурно-функціональних підсистем, а також дається загальне обґрунтування системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності всієї правової системи держави, методів подолання галузевих і територіальних диспропорцій і невідповідностей, обґрунтовується зростання добробуту і вдосконалення способу правового життя населення. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві й територіальні програми – цільові комплексні документи, в яких позиції концепції отримують докладне і конкретне обґрунтування, а також узгодження проблемних питань⁵.

Відповідно до призначення структура концепції, як правило, складається з чотирьох змістовних блоків. У першому цільовому блоці досліджується «стартовий» рівень правового розвитку держави, виявляються тенденції й основні проблеми. У процесі ранжирования виділяється кілька головних проблем, визначається характер і напрями правового розвитку держави. Мова йде про ті проблеми, для вирішення яких доцільна першочергова концентрація дефіцитних ресурсів. Логічним завершенням цільового блоку є формування субординаційної системи цілей близької перспективи.

Правильність встановлення проблемної ситуації на базовий і прогностичний періоди більшою мірою залежить від правильності вибору системи цілей. У цьому як раз і закладена основа урахування специфіки правової системи держави, оцінка придатних для використання ресурсів. «Якість розробки концепції підвищиться, якщо будуть установлені проміжні проблемні ситуації. Виявлення їх облегшить процедуру елімінування (усунення) кінцевої проблемної ситуації, постановку ключової народногосподарської проблеми»⁶.

По підсумках виконання цільового блоку формуються основні положення концепції, тобто агреговане викладення уявлень про основні проблеми, принципи, цілі і методи правового розвитку держави, можливостях ресурсного забезпечення, механізмах прямого і непрямого управління усіма процесами, які відбуваються в правовому житті держави. Під час обговорення основних напрямів уточнюється коло проблемних ситуацій,

формуються основні пріоритети, вдосконалюється механізм ресурсного забезпечення. Отже, основні положення стають вихідним рубезем, від якого бере початок змістовна частина концепції правового розвитку держави.

Другий блок – прогнозно-аналітичний, у ньому узагальнюються результати попередньо розроблених прогнозів правового розвитку держави. Обопільна ув'язка прогнозів здійснюється на «виході» із блоку, тобто при формуванні цілісної системи попередніх прогнозів тривалого правового розвитку держави. Така послідовність дає можливість звести до мінімуму необхідність багатократних коригувань у конкретних прогнозах. Наприклад, не можна здійснити прогноз правової ситуації без урахування динаміки і послідовності діяльності суб'єктів права, а їх дії не можуть бути прогнозовані без наявності прогнозу діяльності владних структур суспільства.

Третій блок відводиться урахуванню зовнішніх факторів, що природно приймалися до уваги і раніше в інших блоках, але саме тут їх досліджують детально, оскільки вони найбільше впливають на вибір варіантів правового розвитку держави в довгостроковій перспективі. На цій стадії виконується остаточне узгодження цілей і ресурсів, причому можливе (і доцільне) скорочення кількості цілей або зміна їх субординації. Розробка даного блоку завершується взаємозв'язком економічного, соціального, екологічного та правового аспектів державного розвитку.

Четвертий блок – концептуальний. Він формується на основі системи попередніх прогнозів, впливають із урахування зовнішніх факторів, відповідно до системи цілей. Іншими словами, даний блок є завершальним, зведеним. У ході розробки цього блоку концепція правового розвитку набуває, з одного боку, високоагрегованого, а з іншого – цільового характеру. Деякі розділи цього блоку переходять до цільових комплексних програм, але конкретна розробка і реалізація цих програм виходить за межі концепції.

Розглянута схема формування концепції стратегічного правового розвитку держави має необхідну маневреність, тобто враховує національну специфіку, дозволяє вносити необхідні коригування. Звернемо увагу на існування в концепції правового розвитку держави трьох різнорівневих, але в той же час взаємопов'язаних аспектів – макроструктурного, міжгалузевого і територіального.

Концептуальне оформлення стратегії здійснення правової політики дає можливість для розробки ефективної тактики її реалізації. Згідно порядку розроблення тактики (концептуальних засад) реалізації урядової політики розроблюються схвалені Кабінетом Міністрів концепції. Концепція має містити такі розділи:

- проблема – дається формулювання правової проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та дається пояснення, чому це питання є пріоритетним для вирішення Кабінетом Міністрів;

- суттєві фактори – викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути прийняті до уваги під час прийняття правового рішення;

- альтернативи – дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається, їх аналіз та порівняння за такими критеріями:

- ефективність втілення відповідної стратегічної цілі правової політики та вплив варіанта запропонованого рішення на її інші важливі напрями;

- суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як фінансово-економічні (включаючи вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо;

- узгодження – чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення;

- оптимальний варіант – рекомендується прийняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта правового рішення, дається перелік аргументів на його користь;

- впровадження – надається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо).

Другу складову тактики здійснення правової політики становить процес застосування технологічних прийомів і методів оперативного правового управління, зумовлених

необхідністю реалізації стратегічних цілей і рішень та орієнтованих головним чином на практичний управлінський результат правової політики. Цей етап управлінського циклу безпосередньо пов'язаний із характером політико-правового режиму, котрий впливає як на особливості інституціональної взаємодії державних органів із громадянами, так і на методи політико-правового управління.

Останній блок у тактиці правової політики також передбачає забезпечення контролю перебігу управлінського процесу та його корекцію. Врегулювання конфліктів, діяльність систем нагляду й арбітражу, забезпечення дієвого зворотного зв'язку відбувається в контексті передусім із судово-конституційним процесом і функціонуванням контрольно-наглядових інститутів (прокуратура, омбудсмен тощо)⁷.

Звертаючись до розгляду проблем правового розвитку України, підкреслимо, що удосконалення всього комплексу форм і змісту правової політики зараз належить до складу пріоритетних завдань. Йдеться не тільки про структурні зміни, але й про підвищення функціональної результативності правової політики. Суть цього завдання полягає в тому, щоб забезпечити максимальну відповідність структури, форм, методів і сили впливу правової політики цілям і вимогам різних сфер правового життя, які розвиваються й наповнюються новим змістом.

Методологічно важливо враховувати, що правова політика в суспільстві з перехідним економічним устроєм зазвичай здійснюється в пошуковому, так би мовити, «інноваційному» вимірі. По-перше, це означає неможливість істотно спертися на власний попередній досвід правового управління з ідеологічних та політико-правових причин; по-друге, закладання підвалин нового економічного ладу відбувається в соціально напружених умовах, оскільки в суспільстві точиться політична боротьба за перерозподіл владних відносин і майнових прав нових власників на тлі матеріально-фінансового збідніння більшості населення.

Тому, побудова розгорнутої концепції бажаного усталеного демократичного суспільного ладу складає один із пріоритетних завдань сучасної правової політики. Доводиться констатувати, що за минулі роки незалежності України нашим ученим-правознавцям, політологам, теоретикам з питань державно-правового управління не вдалося побудувати комплексну, науково обґрунтовану модель правової політики, яка б окреслювала чіткі ідейно-політичні та правові орієнтири поступу України шляхом системних правових реформ, у напрямі до співтовариства високорозвинених країн.

Усвідомлення реальної перспективи поступу, етапних завдань є вкрай необхідним, зокрема, коли йдеться про діяльність державного апарату, органів державного управління⁸. Стратегічною метою їх діяльності на даному етапі розвитку нашого суспільства є наповнення реальним змістом проголошеної в Конституції України нормотворчої формули щодо нашої країни як суверенної, демократичної, правової, соціально орієнтованої держави⁹. У царині взаємовідносин таких найголовніших соціальних суб'єктів, якими є народ і держава, знаходяться й базові, концептуальні засади всієї правової політики.

Інтегруючою засадою планування та здійснення правової політики має бути досягнення й зміцнення загальнонаціонального консенсусу в справі довершення розбудови національної, соціально-ринкової, правової держави громадянського типу.

Отже, перехід від нинішньої ситуації держави-донора до економічного самозабезпечення громадян на основі власної продуктивної праці має визначати один із стратегічних напрямів державної правової політики України. Досвід і наш, і інших суспільств навчає, що демократію неможливо встановити декретним шляхом, що модернізація адміністративного апарату і законодавчої бази має супроводжуватись відповідними змінами політичної свідомості мас, зокрема поширенням у них ідеалів, демократизму, ідеалів демократичного розуміння сенсу свободи, права, сенсу громадянського обв'язку¹⁰.

На завершення зазначимо, що створення ефективної стратегії та тактики для здійснення правової політики вимагає постійного поглиблення наукових уявлень, розробок у цій сфері, оскільки змінюються не тільки зміст самої правової політики, але й її структурні властивості й функції. Це має першорядне значення для аналізу теорії і прак-

тики політико-правового процесу, для конструктивного втілення в життя змісту правової політики України.

Стратегічним завданням політико-правового менеджменту в Україні є формування й зміцнення інституцій громадянського суспільства та правової держави. У цьому зв'язку на перший план правового життя виходять проблеми ефективної взаємодії і співробітництва органів державного управління з громадянським суспільством.

Тому, жодна з теоретичних моделей правової політики не має підстав претендувати на монопольне визнання істинності своїх концептуальних положень. Доцільнішим є розгляд зазначених теоретичних концепцій як таких, що претендують лише на парціальне (тобто стосується лише певної частини об'єкту) пояснення процесу формування правової політики. Це не означає, що кожна з них (концепцій) є недоцільною, оскільки містить висновки й положення, які можна вважати певним теоретичним підґрунтям для наукового аналізу різних аспектів правової політики й бути підставою для наступних, більш комплексних досліджень цього вельми складного соціально-правового феномена.

¹ Философский энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, – 1983. – С. 724.

² Большой юридический словарь. – М., 2003. – С. 894.

³ Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. – К.: УАДУ, 2000. – С. 55.

⁴ Атаманчук Г. Теория государственного управления. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 258.

⁵ Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / За ред. В. А. Рехкала, В. В. Тертички. – К.: УАДУ, – 2000. – С. 197.

⁶ Там само. – С. 198.

⁷ Дегтярев А. А. Основы политической теории. – М.: Высшая школа, – 1998. – С. 167.

⁸ Кампо В. Українські реформи: політика і право. – К.: Основи, – 1995. – С. 20.

⁹ Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації // Українське право. – 1995. – № 1. – С. 12.

¹⁰ Кремень В. Становлення і розвиток політичної культури українського суспільства // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 1998. – № 2. – С. 5.

Отримано 26.11.2008

Резюме

В статье рассматривается необходимость обоснования стратегии правовой политики Украины, а также особенности тактики к выбранной стратегии.

О. В. ОСИНЬСКА

*Олена Валеріївна Осинська, здобувач
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМИ ВИРАЖЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ

Враховуючи специфіку обмежень прав людини, що полягає в регулюванні індивідуальних і публічних інтересів через зіткнення не співпадаючих прав і інтересів різних індивідів, права людини, які обмежуються, піддаються з правової точки зору певному утиску, що тим чи іншим чином звужує можливість здійснення нею своїх прав. Особливості встановлення такого утиску заслуговує більш прискіпливої уваги, оскільки це дозволить окреслити напрями його дії, сприятиме його практичному втіленню у правове регулювання суспільних відносин.