

УДК 378.147: 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.3.32>**П. К. Бородайко**

здобувач кафедри права та публічного управління

ЗВО «Університет Короля Данила»

ORCID ID: 0009-0007-9750-3964

ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ

Метою даної статті є всебічний аналіз правової політики як ключового механізму регулювання суспільних відносин у державному управлінні, визначення її сутності, функціонального призначення та механізмів реалізації. Дослідження спрямоване на з'ясування ролі правової політики у формуванні стратегічного курсу держави, її впливу на ефективність державного управління та правотворчих процесів, а також на виявлення сучасних тенденцій, викликів та перспектив розвитку правової політики в умовах глобалізації та цифрової трансформації. Методика включає всебічний аналіз і узагальнення існуючих науково-теоретичних даних, а також розробку відповідних висновків і пропозицій. Під час дослідження використувались наступні методи наукового пізнання: загальнонаукові методи аналізу та синтезу, порівняльно-правовий, метод інституціонального аналізу, нормативно-правовий, соціологічний, прогностичний. У статті здійснено комплексний аналіз правової політики як ключового механізму реалізації стратегічних завдань держави. Досліджено основні концептуальні підходи до визначення сутності правової політики, її ролі у формуванні правової системи та забезпеченні ефективного державного управління. Правова політика розглядається, як динамічний інструмент регулювання суспільних відносин, що визначає напрями розвитку законодавства, правозастосовної практики та інституційного механізму державної влади. Стаття також висвітлює сучасні виклики правової політики, зокрема її адаптацію до глобалізаційних процесів, цифрової трансформації державного управління та необхідність гармонізації з міжнародними стандартами. На основі проведеного аналізу запропоновано практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів правової політики з метою підвищення ефективності державного управління та забезпечення правової безпеки суспільства. Наукова новизна дослідження полягає в уточненні сутності правової політики як комплексного інструменту державного управління, що поєднує регуляторні, координаційні та інноваційні механізми. Запропоновано нову класифікацію функцій правової політики та обґрунтовано її роль у забезпеченні ефективного державного управління в умовах цифровізації та глобалізації. Практична значимість отриманих результатів полягає у можливості використання запропонованих підходів до формування та оцінки ефективності правової політики в державному управлінні. Результати дослідження можуть бути корисними для розробки нормативно-правових актів, удосконалення механізмів правового регулювання та впровадження інноваційних методів управління в умовах цифрової трансформації.

Ключові слова: правова політика, державне управління, верховенство права, правова система, правозастосування, стратегічне регулювання, демократичні процеси.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації державного управління правова політика відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного функціонування правової системи та реалізації стратегічних завдань держави. Однак, попри значну увагу до цього питання з боку науковців та практиків, залишається низка невирішених проблем, зокрема відсутність єдиного підходу до визначення сут-

ності та функціонального призначення правової політики, недостатня розробленість механізмів її реалізації та оцінки ефективності в умовах цифровізації та глобалізації.

Актуальним є визначення правової політики як комплексного інструменту державного управління, що поєднує правотворчі, правозастосовні та правозабезпечувальні механізми, спрямовані на оптимізацію правового регулю-

вання та забезпечення стабільного розвитку суспільства. Недостатнє використання інноваційних методів реалізації правової політики, а також слабка інтеграція правових механізмів у загальну систему державного управління потребують додаткового наукового обґрунтування та практичного вирішення. У цьому контексті дослідження сутності, функцій та механізмів реалізації правової політики є важливим науковим завданням, що визначає актуальність і значущість даної роботи.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика правової політики як інструменту державного управління є предметом наукового інтересу багатьох дослідників, однак у сучасних умовах особливого значення набувають питання вдосконалення механізмів реалізації правової політики, її інтеграції у процеси державного управління та узгодження з міжнародними стандартами правової діяльності, що повністю обґрунтовує актуальність вибраної теми дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. На основі досліджень наукової юридичної літератури можна зробити висновок, що термін «правова політика» використовується в двох сенсах. У першому сенсі правова політика розглядається як політична діяльність відповідних суб'єктів, яка здійснюється строго в межах закону, на основі діючих нормативних правових актів. У цьому випадку властивість «правова» виступає як суттєва характеристика політики, незалежно від сфери суспільного життя, в якій ця політика реалізується. Суть такого підходу до розуміння правової політики лаконічно висловив В.В. Кравченко: «Якщо влада опирається на право, є всі підстави говорити про правову політику» [9, с.30-33]. Більш розвинену характеристику правової політики, що здійснюється виключно правовими засобами, можна знайти у І.С. Нестерова це найприйнятніша форма керівництва і регулювання суспільних відносин, що базується на оптимальному поєднанні правових засобів та юридичних конструкцій, що проявляються в різних формах, опосередковуючи всі елементи влади відповідно до розробленої концепції стратегії розвитку держави та спрямованих на досягнення соціальних і політичних цілей [12, с.132-133].

Такий підхід є принципово правильним, однак він не може бути застосований при дослідженні політичної діяльності в сфері функціонування соціального права, оскільки не дає змоги виділити специфічний вид політики, спрямованої

на визначення суттєвих властивостей самого закону, тобто не дозволяє розробити методологічні інструменти аналізу та оцінки концептуальних проблем формування і реалізації права.

У другому сенсі правова політика розглядається як специфічний вид політики, що здійснюється в сфері функціонування права. Визначення «правова» означає вже не атрибут політики, а сферу її застосування: «правова політика – це комплекс методів, ідей, завдань, цілей, програм, методів, що реалізуються в сфері дії права і за допомогою права». Зміст правової політики (в другому сенсі) і межі сфери її реалізації трактується в науковій юридичній літературі неоднозначно. На думку В.Г. Богачова, правова політика включає прийняття державою відповідних нормативних правових актів і здійснення на їх основі правозастосовної діяльності. Така трактовка, як видається, звужує зміст правової політики, зводячи політичну діяльність у сфері права до результатів правознавчої і правозастосовної діяльності органів державної влади та управління. При цьому поза предметом і змістом правової політики залишаються розробка і впровадження в життя концепцій правового регулювання, розробка методів і способів правового регулювання суспільних відносин та інші важливі питання розвитку права і правовідносин [2, с.35-42].

З точки зору М.Н. Марченко, правова політика – це діяльність держави щодо створення правових умов для створення і функціонування вигідних для держави процесів і змін, що відбуваються в суспільстві [11, с.87]. В цьому ж руслі, але більш детально, визначають поняття правової політики А.П. Масюченко та Ю.А. Титенко, за їхнім визначенням, правова політика – це «багаторівневе і складноструктуроване явище юридичної реальності, яке виражається в науково обґрунтованій, системній і послідовній діяльності, спрямованій на створення необхідних правових і політичних умов для досягнення стратегічних цілей і вирішення тактичних завдань правового розвитку держави».

Мислення про представлення правової політики як діяльності по створенню правових умов сам по собі є цікавим, але все ж вимагає конкретизації та тлумачення. Перше визначення правової політики як політичної діяльності в рамках закону підкреслює важливість правового підґрунтя для будь-яких дій влади. Це розуміння правильно відображає принцип верховенства права, де всі дії влади повинні бути узгоджені з правовими нормами, що є основою для легі-

тимності політики. Це важливий аспект, який акцентує увагу на тому, що політика не повинна суперечити законам або бути поза їх межами.

Друге визначення, котре говорить, що правова політика як специфічна форма політики в межах правової сфери дозволяє поглиблено аналізувати, як правові норми і правові інструменти взаємодіють з політичними процесами. Однак, згідно з критикою, ця трактовка може бути занадто вузькою, обмежуючи розуміння правової політики лише до створення правових актів або здійснення правозастосовної діяльності. Це може не охоплювати більш широкі аспекти, як, наприклад, розвиток концепцій правового регулювання або вдосконалення системи правосуддя, що є не менш важливими для функціонування правової держави [13, с.207-221].

Враховуючи, що правова політика має пряме відношення до формування державної стратегії розвитку та досягнення соціальних і політичних цілей, вона повинна не лише забезпечувати дотримання законів, а й сприяти їх розвитку в контексті реальних потреб суспільства.

Загалом, концепція правової політики є важливим інструментом для визначення напрямків правової реформи та стабільності в державі. Важливо розуміти, що правова політика не обмежується лише законодавчим процесом або судовими рішеннями, а є частиною більш ширшої політичної стратегії, спрямованої на досягнення стабільності та справедливості в суспільстві.

Текст, який ви надіслали, розглядає складні аспекти правової політики в контексті органів місцевого самоврядування та державної політики в Росії. Він зосереджує увагу на питаннях, які стосуються участі органів місцевого самоврядування в формуванні правової політики, а також на критичних підходах до цього питання.

Основні моменти, які можна виділити:

1. Роль органів місцевого самоврядування: Законодавство вказує на їхню автономність щодо управління місцевою власністю та бюджетом, встановлення місцевих податків і зборів, а також забезпечення правопорядку. Проте ці повноваження не дають змоги органам місцевого самоврядування самостійно формувати правову політику, оскільки вони обмежені рамками, визначеними федеральними та регіональними органами влади.

2. Теоретичні підходи до правової політики: Є.В. Додін зазначає різницю між вузьким і широким розумінням правової політики.

У вузькому сенсі це стосується діяльності державних органів, а в широкому – також включає громадські організації та окремих осіб. Однак, як зазначено, лише державні органи мають реальну можливість формувати правову політику [4, с.11-18].

3. Теорія правової політики О.В. Зайчука: Він також аналізує правову політику як соціальну діяльність, яку можна проводити за допомогою правових методів. Насаков підкреслює, що правова політика є певною абстракцією, і хоча вона повинна бути заснована на праві, в реальності вона не завжди відповідає ідеальним вимогам. З його точки зору, ідея «правової політики» є абстрактною, оскільки в реальній практиці є розрив між теоретичними моделями і реальним виконанням правової політики [6, с.118].

В загальному, текст підкреслює складність інтеграції місцевого самоврядування у формування правової політики через обмеженість їх повноважень. Це також ставить під сумнів самостійність органів місцевого самоврядування у сфері правової політики, оскільки їх діяльність часто зводиться до виконання рішень, прийнятих вищими органами влади.

З цієї точки зору, правова політика в реальному житті має значний розрив між теорією і практикою, що можна вважати важливим аспектом для подальших дискусій в юридичній науці.

Правова політика є особливим видом соціальної практики, спрямованим на формування та розвиток механізмів правового регулювання суспільних відносин і формування правосвідомості, що відповідає інтересам суб'єкта правової політики.

Суб'єктом правової політики виступає держава. Правова політика реалізується, по-перше, у формі правотворчої діяльності держави, коли остання через органи законодавчої влади безпосередньо приймає закони; по-друге, у формі виконавчої діяльності державних органів, тобто діяльності органів держави та посадових осіб, спрямованої на виконання та реалізацію норм права; по-третє, у формі правозастосовної діяльності – діяльності держави, спрямованої на забезпечення належного застосування норм права у конкретних правовідносинах [1, с.207-209].

У якості суб'єкта правової політики держава, через органи державної влади, виконує такі функції:

1. Визначає політичні, соціальні та економічні цілі розвитку суспільства; розподіляє їх

на стратегічні, тактичні, пріоритетні та поточні, закріплює їх у законодавчих та підзаконних актах, надаючи їм загальний характер.

2. Забезпечує інтеграцію суспільства через механізм виявлення та узгодження волі соціальних класів, шарів та груп і формує на основі загальної волі систему права.

3. Регулює соціально-політичну та соціально-економічну діяльність в суспільстві, встановлюючи такі правила поведінки та діяльності людей, що забезпечують дотримання загальних інтересів та стабільність розвитку суспільних відносин.

4. Здійснює цілісне управлінське вплив на процеси правотворення і правозастосування, а також на функціонування правової системи суспільства через прийняття та реалізацію політичних рішень.

5. Здійснює спрямований вплив на процеси формування правосвідомості [5, с.3-7].

У сучасних умовах експоненційного росту інформації, інтенсифікації процесів соціального розвитку, значного підвищення мобільності населення, ускладнення суспільних зв'язків і посилення динамічності соціальних процесів проблема підвищення ефективності правового регулювання постійно змінюваних суспільних відносин стає дуже актуальною. У цих умовах виникає необхідність у залученні вчених-юристів до формування правової політики та створенні системи наукового забезпечення правової політики.

Наукове забезпечення правової політики передбачає діяльність, спрямовану на цілеспрямований збір і аналіз інформації про функціонування механізму правового регулювання суспільних відносин, а також розробку прогнозів та рекомендацій з вдосконалення нормативних актів, що стосуються правовідносин, щоб забезпечити правильне їх застосування в суспільстві [3, с.128].

Наразі важливими завданнями наукового забезпечення правової політики є:

- Збір, обробка, аналіз і передача інформації, необхідної для ефективної правової політики.
- Своєчасне виявлення і вирішення проблемних ситуацій, що виникають в практиці правового регулювання та застосування права.
- Формування початкових положень для розробки програм і планів у сфері реалізації права.

Наукове забезпечення правової політики включає також науково-правову експертизу

проектів законодавчих та інших нормативних актів.

Основні елементи наукового забезпечення правової політики взаємопов'язані, зокрема:

1. Отримання соціально та політично значущої інформації, необхідної для удосконалення правового регулювання суспільних відносин.

2. Розробка наукових прогнозів розвитку правовідносин.

3. Науковий аналіз і оцінка діяльності органів державної влади у сфері правотворення і реалізації права.

4. Розробка концепцій і проектів нормативно-правових актів, які мають на меті вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у відповідь на виклики часу.

5. Оцінка та моніторинг ефективності правових норм у реальному житті, що дозволяє виявляти прогалини в законодавстві та оперативно вносити необхідні зміни.

6. Підготовка аналітичних матеріалів для прийняття обґрунтованих політичних і правових рішень, що відповідають актуальним потребам суспільства [8, с.192].

Для того, щоб наукове забезпечення правової політики було ефективним, важливо забезпечити тісну взаємодію між правниками, політиками, економістами та іншими фахівцями. Це дозволяє створити комплексну стратегію розвитку правової системи, яка враховує не лише юридичні аспекти, а й соціально-економічні, культурні та міжнародні чинники.

Завдяки такому підходу правова політика здатна реагувати на швидко змінювані умови, зокрема на розвиток новітніх технологій, соціальних медіа, трансформацію ринку праці та глобалізацію. Водночас науково обґрунтовані рішення допомагають уникати поспішних змін та забезпечують сталий розвиток правової системи, що сприяє зміцненню правової держави.

Водночас важливо зазначити, що ефективність наукового забезпечення правової політики залежить від високого рівня професіоналізму експертів, наявності інструментів для здійснення наукових досліджень, а також від відкритості і прозорості процесу прийняття рішень.

Один з основних принципів наукового забезпечення правової політики полягає в інтеграції різних наукових дисциплін, таких як правознавство, соціологія, політологія, економіка, що дозволяє враховувати всі аспекти суспільних процесів і дає можливість створити комплексний підхід до вирішення правових проблем [13, с.207-221].

Таким чином, наукове забезпечення правової політики є невід'ємною складовою ефективного функціонування правової системи та інструментом досягнення соціальної справедливості та стабільності в суспільстві. З його допомогою можна створити правову державу, де правові норми відповідають сучасним викликам та потребам громадян. Правова політика визначається як сукупність заходів, спрямованих на формування і розвиток механізмів правового регулювання суспільних відносин. Вона включає в себе не тільки законодавчу діяльність, а й діяльність органів державної влади, що здійснюють правозастосування і забезпечують виконання норм права в конкретних правовідносинах.

Держава є основним суб'єктом правової політики. Вона формулює політичні, соціальні та економічні цілі розвитку суспільства, реалізує їх через прийняття законів, підзаконних актів та здійснення виконавчої і судової діяльності. Держава також здійснює соціальну інтеграцію, забезпечує стабільність правових відносин і регулює соціально-політичні процеси.

Ефективна правова політика потребує наукового підходу, що базується на дослідженні соціальних процесів, аналізі чинного законодавства, прогнозуванні наслідків прийняття правових норм і забезпеченні їх адаптації до сучасних змін. Науково обґрунтоване забезпечення правової політики сприяє оптимізації правового регулювання та забезпеченню соціальної справедливості.

Правова політика має взаємодіяти з іншими галузями, такими як економіка, соціологія, політологія, що дозволяє враховувати різноманітні аспекти суспільних процесів. Це дозволяє створювати комплексні рішення, що відповідають сучасним викликам глобалізації та технологічних змін [12, с.128].

Зі збільшенням інформаційних потоків, мобільності населення та динамічності соціальних процесів актуальним стає питання адаптації правової політики до нових технологічних умов. Зокрема, важливим є розгляд правових питань, пов'язаних з цифровізацією, правами людини в інформаційному середовищі, захистом персональних даних та іншими новітніми явищами.

В умовах сучасного світу часто спостерігається розрив між ідеальними цілями правової політики та реальним виконанням норм. Це виявляється у недостатній ефективності правових інститутів, неузгодженості законодавчих актів та проблемах із застосуванням право-

вих норм на практиці. Сучасний світ є надзвичайно динамічним, і правова система повинна оперативно реагувати на зміни в суспільстві. Відсутність швидких і адекватних реакцій на нові виклики (наприклад, в галузі технологій чи глобалізації) може призвести до правового вакууму.

Висновки. Попри необхідність наукового забезпечення правової політики, у багатьох випадках наукові дослідження не знаходять належного втілення в реальних правових актах. Це може призвести до прийняття неефективних або навіть шкідливих норм.

Проблеми нерівності, соціальної несправедливості та економічних диспропорцій можуть бути не завжди належно відображені в правовій політиці. Внаслідок цього виникає ризик негативних соціальних наслідків для окремих груп населення.

Одним із напрямків розвитку є впровадження ефективніших механізмів правового регулювання, здатних швидше реагувати на зміни в суспільстві. Це включає вдосконалення системи прогнозування наслідків законодавчих актів та моніторинг їх ефективності. Необхідно розробляти стратегії, що забезпечують інтеграцію нових технологій у правову політику. Це включає розвиток нормативних актів для регулювання інтернет-простору, захисту прав людини в цифрову еру, а також створення правових стандартів для нових форм соціальної взаємодії.

Для більш ефективного формування правової політики важливо залучати до процесу формулювання законодавчих ініціатив представників наукової спільноти, експертів у галузі соціальних та економічних наук, що дозволить створити комплексні, науково обґрунтовані та практичні рішення.

Важливим аспектом є розвиток правової культури серед громадян, підвищення правової обізнаності, що забезпечить краще сприйняття та виконання правових норм. Це може бути досягнуто через освітні програми, кампанії на рівні місцевих громад і державних органів. Таким чином, правова політика в майбутньому має стати більш адаптивною, інтегрованою з іншими сферами життя та спрямованою на забезпечення прав і свобод громадян у нових умовах глобалізації та технологічних змін.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ: Ін Юре, 2020. 512 с.

2. Богачов В. Г. Правова політика та державне управління в умовах демократичного розвитку. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. № 2. С. 35–42.
3. Гетьман А. П. Концепція правової політики в сучасній Україні. Харків: Право, 2021. 274 с.
4. Додін Є. В. Державна політика та державне управління: правові аспекти взаємодії. *Юридична Україна*. 2023. № 4. С. 11–18.
5. Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2003. Т. 24. С. 3–7.
6. Зайчук О. В. Теоретико-правові основи формування державної політики України. Київ: Ліра-К, 2019. 312 с.
7. Коваленко П. І. Формування правової політики держави в умовах євроінтеграції. *Право України*. 2022. № 6. С. 55–63.
8. Ковальчук В. В. Інститути правової політики в Україні: проблеми та перспективи розвитку. Львів: Астролябія, 2023. 220 с.
9. Кравченко В. В. Правова політика України: концептуальні засади та механізми реалізації. Київ: НІСД, 2022. 198 с.
10. Луцик В. П. Роль правової політики у забезпеченні ефективного державного управління. *Журнал правових досліджень*. 2023. Т. 11. № 3. С. 99–108.
11. Марченко М. Н. Основи правової політики: методологічні підходи та напрями реалізації. Одеса: Фенікс, 2020. 276 с.
12. Нестеров І. С. Правова політика як чинник правової держави: теоретико-методологічний аналіз. Харків: Юридична книга, 2021. 312 с.
13. Рябець К. Система та сутність загальних функцій державного управління у сучасний період. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 207–221.

Borodaiko P.K. Legal policy as a tool of public administration: essence and functional purpose

The purpose of this article is a comprehensive analysis of legal policy as a key mechanism for regulating social relations in public administration, determining its essence, functional purpose and implementation mechanisms. The study is aimed at clarifying the role of legal policy in shaping the strategic course of the state, its impact on the effectiveness of public administration and law-making processes, as well as identifying modern trends, challenges and prospects for the development of legal policy in the context of globalization and digital transformation. The methodology includes a comprehensive analysis and generalization of existing scientific and theoretical data, as well as the development of relevant conclusions and proposals. The following methods of scientific knowledge were used during the study: general scientific methods of analysis and synthesis, comparative law, institutional analysis method, regulatory and legal, sociological, prognostic. The article provides a comprehensive analysis of legal policy as a key mechanism for implementing the state's strategic objectives. The main conceptual approaches to determining the essence of legal policy, its role in forming the legal system and ensuring effective public administration are investigated. Legal policy is considered as a dynamic instrument for regulating social relations, which determines the directions of development of legislation, law enforcement practice and the institutional mechanism of state power. The article also highlights the modern challenges of legal policy, in particular its adaptation to globalization processes, digital transformation of public administration and the need for harmonization with international standards. Based on the analysis, practical recommendations are proposed for improving legal policy mechanisms in order to increase the efficiency of public administration and ensure the legal security of society. The scientific novelty of the study lies in clarifying the essence of legal policy as a complex instrument of public administration, combining regulatory, coordination and innovation mechanisms. A new classification of legal policy functions is proposed and its role in ensuring effective public administration in the conditions of digitalization and globalization is substantiated. The practical significance of the results obtained lies in the possibility of using the proposed approaches to the formation and assessment of the effectiveness of legal policy in public administration. The results of the study can be useful for the development of regulatory acts, improvement of legal regulation mechanisms and implementation of innovative management methods in the context of digital transformation.

Key words: legal policy, public administration, rule of law, legal system, law enforcement, strategic regulation, democratic processes.