

## **І. А. ІЩЕНКО. ДЕРЖАВНА ЗАБЕЗПЕЧЕНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*Розкривається сутність феномена правового регулювання, що аналізується крізь призму визначення його основних властивостей. Визначається місце і роль правового регулювання в загальній системі соціального регулювання, вказує на спільні та специфічні ознаки цього процесу.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, соціальне регулювання, правові норми.*

*Раскрывается сущность феномена правового регулирования, которая анализируется через призму определения его основных свойств. Определяются место и роль правового регулирования в системе социального регулирования, указывает на общие и специфические признаки этого процесса.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, социальное регулирование, правовые нормы.*

*The article reveals the essence of the phenomenon of legal regulation, which is analyzed through the prism of its basic properties determination. The author defines the place and role of the legal regulation in the system of social regulation, indicates the general and specific traits of this process.*

**Key words:** *legal regulation, social regulation, law, legal norms.*

Аналіз загальних теоретико-методологічних проблем вивчення феномена правового регулювання відноситься до групи фундаментальних завдань сучасної науки теорії держави і права. Дійсно, не можна не погодитись з тим, що процес функціонування і розвитку будь-якого сучасного суспільства (особливо коли йдеться про такі складні інституціоналізовані типи суспільної організації як правова, соціальна та демократична держава, а також громадянське суспільство) нерозривно пов'язаний з постійним упорядкуванням та цілеспрямованим впливом на різноманітні суспільні відносини, що реалізується у тому числі й за рахунок права і правових норм. У цьому сенсі є всі підстави для того, щоб виділити у загальній системі соціального регулювання окрему підсистему, якою є правове регулювання. Утім, визначаючи сутність даного явища, необхідно не лише вказати на родовий зв'язок між правовим і соціальним регулюванням, але й на ті специфічні властивості й ознаки, що виділяють правове регулювання з-поміж інших типів та видів соціального регулювання. Зазначене завдання має істотне теоретико-методологічне значення для сучасної теорії права, оскільки завдяки вирішенню цих проблем стає можливим формулювання чітких теоретичних позицій і дефініцій щодо того, чим є правове регулювання, яке місце воно посідає в системі соціального регулювання, якими є шляхи забезпечення нормального та ефективного функціонування даної підсистеми.

Актуальність звернення до питань визначення специфіки правового регулювання у контексті розвитку системи соціального регулювання зумовлюється декількома причинами. По-перше, в умовах становлення правової держави, для якої притаманна обов'язкова наявність певних правових форм організації та реалізації публічної влади<sup>1</sup>, одним з пріоритетних завдань юридичної науки стає не тільки з'ясування загального місця права у державі та суспільстві, але й визна-

чення тієї ролі, яку воно повинно відігравати в процесі упорядкування і цілеспрямованого розвитку суспільних відносин. У зв'язку з чим особливої актуальності набуває питання щодо меж та завдань правового регулювання, яке може бути коректно розв'язане лише на основі чіткого теоретичного визначення сутності феномена правового регулювання, встановлення його загальних і специфічних властивостей, а також усвідомлення його значення для функціонування загальної системи соціального регулювання. По-друге, триваючий нині розвиток правової системи України, пошук шляхів її оптимізації та удосконалення змушує вітчизняних науковців дедалі активніше звертатись до проблем взаємодії різних правових явищ (правова свідомість, правова культура, правотворчість, правозастосування, право забезпечення тощо), які власне й дають ефект юридичного впливу на суспільство та суспільні відносини. У цьому сенсі поняття правового регулювання нерозривно пов'язано з поняттям правової системи в цілому, а отже ставлячи на меті забезпечення розвитку правової системи України, ми з необхідністю актуалізуємо проблематику правого регулювання, яка включає у себе не лише суто практичну, але й вагому теоретико-методологічну складову, про яку переконливо пише Н. Оніщенко<sup>2</sup>. Нарешті, по-третє, необхідно зазначити, що адекватне науково-теоретичне визначення поняття правового регулювання дозволяє більш коректно представити специфіку взаємодії таких трьох основоположних елементів розвитку будь-якого сучасного соціуму як право, держава і суспільство. Тому, наголошуючи на підвищеній актуальності юридичного вивчення різноманітних аспектів розвитку громадянського суспільства як певної «моделі організації суспільних відносин»<sup>3</sup>, слід погодитись і з тим, що не меншої актуальності набувають і питання правового впливу (а отже й правового регулювання), який здійснюється за допомогою права на ті суспільні відносини, які є основою розвитку сучасного громадянського суспільства.

Таким чином, ставлячи на меті нашої статті визначення змісту та сутності ознаки державної забезпеченості правового регулювання у контексті розвитку системи соціального регулювання, ми повинні вирішити такі конкретні завдання: а) охарактеризувати роль правового регулювання в системі соціального регулювання у сучасних умовах утвердження правової державності та демократичних моделей суспільного управління, б) встановити зміст та сутність властивості державної забезпеченості правового регулювання, в) розкрити значення ознаки державної забезпеченості правового регулювання для функціонування системи правового регулювання в цілому.

Вказуючи на загальну роль права у розвитку суспільних відносин, переважна більшість сучасних дослідників визнає безумовне значення правового регулювання як одного з основних засобів впливу на суспільство. Водночас правове регулювання характеризується як системне утворення, динамічна і функціональна частина правової системи, завдяки якій забезпечується досягнення соціально корисних цілей<sup>4</sup>. У цьому сенсі, вказуючи на ті спільні властивості, які дозволяють тлумачити правове регулювання як один з різновидів соціального регулювання (що власне і робить поняття «соціальне регулювання» родовим по відношенню до поняття «правове регулювання»), необхідно систематизувати ті специфічні властивості й ознаки, що виокремлюють правове регулювання у цілком самостійний вид регулятивного впливу на суспільні відносини, і одночасно дозволяють ефективно реалізовувати цілі, що ставляться перед даним видом соціального регулювання. Фактично ця проблема відображена вже на рівні розробки та

теоретико-методологічного застосування тих дефініцій, що дають змогу розкрити сутність цього процесу у його відношенні до соціального регулювання. Зокрема, на думку вітчизняних дослідників, правове регулювання доцільно тлумачити як «здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування»<sup>5</sup>. На думку російських авторів Р. Енгібаряна та Ю. Краснова, правове регулювання – це «застосування норм права, інших юридичних засобів для впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку, а також вплив на поведінку людей»<sup>6</sup>. Для Л. Морозової, правове регулювання постає як «одна з форм впливу права на суспільні відносини, що реалізується за допомогою специфічних правових засобів – норм права, правовідносини, актів реалізації права»<sup>7</sup>. Причому правове регулювання має справу лише зі спеціально-юридичним впливом права на суспільні відносини і не пов'язано з іншими аспектами впливу права, якими є, зокрема, інформаційний, психологічний, виховний вплив права.

Не наводячи інших дефініцій досліджуваного нами поняття, зауважимо лише на тому, що всі їх автори сходяться у тому, що правове регулювання є різновидом соціального регулювання (адже, як і всі інші види соціального регулювання, правове регулювання має забезпечити певні стандарти дозволеної і недозволеної поведінки індивідів та їх груп, з метою збереження цілісності соціальної структури, а також сприяння гармонійному розвитку соціуму, підвищенню рівня добробуту громадян та їх соціальної безпеки) із притаманними йому ознаками, які виділяють цей вид соціального регулювання з-поміж інших (наприклад мова може йти про такі явища як мораль, звичаї, релігія тощо). Самі ці ознаки визначають, з одного боку – місце та значущість правового регулювання, а з іншого – становлять специфіку його впливу на суспільні відносини. Причому доцільно наголосити, що говорячи про правове регулювання, йдеться не про весь спектр впливу права на соціальне життя, свідомість та поведінку індивідів та їх спільнот, а виключно про той вплив, що реалізується за допомогою системи чітко визначених юридичних засобів<sup>8</sup>. У цьому сенсі, як відзначає О. Скрипнюк, мається на увазі право, яке набуло свого втілення у законах та інших нормативно-правових актах і реалізується через систему юридичних засобів<sup>9</sup>. Звісно, що до певної міри подібна «юридична визначеність» правового регулювання дещо звужує широту його впливу на суспільні відносини. Більше того, доволі часто зазначена «специфіка» правового регулювання є підставою для своєрідного «методологічного звуження» тієї сфери суспільних відносин, які можуть ставати предметом правового регулювання. У цьому сенсі, як правило, йдеться лише про три групи суспільних відносин: а) майнові та економічні відносини, які регулюються й охороняються державою як основа добробуту суспільства, а також майнових та пов'язаних з ними прав окремих громадян (щоправда, останнім часом ці відносини прийнято доповнювати соціальними відносинами, які виникають у процесі забезпечення соціального благополуччя суспільства, а також гарантування стану соціальної безпеки, яка тлумачиться як «позитивно врегульований правовими нормами і реалізований на практиці стан, коли держава забезпечує наявними в її розпорядженні демократичними методами підтримання гідного рівня життя громадян та гарантує можливість задоволення основних потреб їх розвитку»<sup>10</sup>); б) публічні та політичні відносини, що пов'язані з реалізацією повноважень державного управління у відповідних сферах суспільного життя (зазначені відносини

мають двояку спрямованість: з одного боку – це відносини, які забезпечують легальне та легітимне панування, а також вплив держави, органів державної влади, їх службових і посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування на суспільство, окремих громадян у межах встановленої законами та іншими нормативно-правовими актами компетенції; з іншого боку – це відносини, які виникають у зв'язку з забезпеченням народовладдя, участю громадян у формуванні та реалізації публічної влади, здійсненні громадського контролю над нею); в) відносини, які виникають в процесі забезпечення, підтримання та гарантування правопорядку, а також у зв'язку зі здійсненням правосуддя, вирішення суспільних, колективних або індивідуальних спорів про право. Утім, таке «методологічне звуження» жодною мірою не слід тлумачити у термінах «другорядності» правового регулювання, порівняно з іншими видами соціального регулювання, оскільки, насправді, воно лише вказує на ті специфічні можливості, засоби та механізми, які притаманні саме правовому регулюванню. Чи не найбільш рельєфно специфіка правового регулювання може бути охарактеризована в процесі аналізу його властивостей, а також їх співставлення з основними ознаками інших різновидів соціального регулювання.

Традиційно однією з основних ознак правового регулювання вважається його державна забезпеченість. При цьому можна послатись не тільки на позицію цілого ряду сучасних та радянських юристів, але й згадати чисельних представників класичної школи права XVIII– XIX століття. Скажімо, на думку представників правового позитивізму, не лише правове регулювання, але й право в цілому є продуктом лише державної діяльності. Зокрема, як писав відомий дореволюційний юрист Г. Шершеневич, право – це породження держави, яке існує і розвивається саме завдяки їй<sup>11</sup>. Справді, розвиток правових норм, так само як і процес їх забезпечення (без чого неможна увявити собі процес правового регулювання), нерозривно пов'язані з державою. Хоча, це не означає, що правове регулювання є виключною прерогативою держави і державної влади, адже навіть у суто теоретичному аспекті це положення спричиняє появу цілого ряду складних проблем, що пов'язані з аналізом взаємодії держави і права<sup>12</sup>. Тому, визнаючи незаперечну роль держави в процесі забезпечення правового регулювання, на нашу думку, все ж таки неправильно асоціювати правове регулювання виключно з діяльністю держави.

Насправді, до цього процесу правового регулювання можуть долучатись й інші суб'єкти. Чи не найбільш яскравим прикладом може виступити правове регулювання, яке здійснюється органами місцевого самоврядування. Нагадаємо, що нині місцеве самоврядування тлумачиться як «процес управління територіальними спільнотами, який засновано на принципах сполучення представницьких інститутів та інститутів безпосередньої демократії, надання всім суб'єктам територіальних громад широких можливостей щодо реалізації власних інтересів та політико-правової зв'язаності діяльності органів місцевого самоврядування з інтересами мешканців відповідної території»<sup>13</sup>. Як зазначає О. Скрипнюк, місцеве самоврядування – це «особлива форма народовладдя, зміст якої полягає в реалізації територіальною громадою свого конституційного права самостійно та відповідально, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішувати усі питання місцевого значення, віднесені Конституцією та законами України до компетенції місцевого самоврядування»<sup>14</sup>. Водночас, місцеве самоврядування може ефективно виконувати притаманну йому функцію лише

за умови, якщо органи, що утворюють дану систему, мають необхідні повноваження у сфері правового регулювання. Зокрема, про роль органів місцевого самоврядування у процесі правового регулювання пише В. Скрипнюк, яка вказує, що ці повноваження дозволяють системі місцевого самоврядування не лише ефективно функціонувати, але й виконувати весь той комплекс складних завдань, що на неї покладаються<sup>15</sup>. Це положення набуває свого законодавчого обґрунтування й у разі звернення до чинного національного законодавства. Отже, говорячи про державну забезпеченість правового регулювання мається на увазі дещо інше. По-перше, ознака державної забезпеченості вказує на те, що держава завжди займає активну позицію як у правотворчому процесі, та і в частині забезпечення реалізації правових норм. Адже навіть у тих випадках, коли суб'єктами правового регулювання виступають, наприклад, органи місцевого самоврядування, все одно держава забезпечує чіткість у дотриманні прийнятих норм всіма тими, на кого вони розповсюджуються. По-друге, саме держава виступає первинним ініціатором правового регулювання, оскільки навіть у тих випадках, коли безпосередніми суб'єктами правового регулювання є органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, трудові колективи, третейські суди тощо, все одно ця діяльність здійснюється ними на основі чинного законодавства і тих норм, які на конституційному рівні або на рівні законів, закріпили за зазначеними суб'єктами необхідні повноваження у сфері правового регулювання. У цьому сенсі, повертаючись до прикладу правового регулювання, яке здійснюється органами місцевого самоврядування, доцільно нагадати саме визначення цього поняття, що міститься у частині 1 статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно якого місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто вже на рівні вихідної дефініції поняття місцевого самоврядування чітко встановлюється, що ця діяльність здійснюється територіальними громадами на власний розсуд, але у межах чинного національного законодавства і з дотриманням усіх конституційних норм, принципів та цінностей.

Водночас необхідно зазначити, що ознака державної забезпеченості правового регулювання проявляється й у тому, що доволі часто вона відіграє ключову роль на окремих етапах (стадіях) правового регулювання. Зокрема, якщо досліджувати таку стадію правового регулювання як правотворчість, то, на думку багатьох сучасних дослідників, вона пов'язана виключно з діяльністю держави, а отже й забезпечується саме державою. На підтвердження цього можна навести декілька доктринальних визначень поняття правотворчості. Наприклад, Н. Пархоменко характеризує правотворчість як діяльність уповноважених суб'єктів, яка включає в себе прийняття нових нормативно-правових актів, унесення змін і доповнень до вже існуючих, систематизацію нормативно-правових актів<sup>16</sup>. Як пише відомий російський правознавець В. Червонюк, «Правотворчість – це спеціалізована форма державної діяльності і форма державного керівництва суспільством, пов'язана зі створенням правових норм, їх зміною, а за необхідності й відміною. Сутністю правотворчості є процес (діяльність) піднесення об'єктивно сформованих норм і принципів природного права до форми закону і, таким чином, закріплення у ньому загальної або узгодженої волі, в якому враховані й

узгоджені різноманітні специфічні інтереси багатьох груп населення»<sup>17</sup>. Не зважаючи на те, що існують й інші погляди на тлумачення поняття правотворчої діяльності (коли серед суб'єктів правотворчості називають ще й суспільство в цілому, або народ, який відповідно до багатьох сучасних конституцій є єдиним джерелом влади і може реалізовувати свою суверенну волю, як доводить О. Тодика, у тому числі й засобом передбачених законом форм безпосереднього народовладдя<sup>18</sup>), не можна не погодитись з тим, що у будь-якому разі саме держава має визначальний вплив як на процес підготовки, так і на процес прийняття відповідних правових норм.

Водночас, характеризуючи властивість державної забезпеченості правового регулювання, необхідно наголосити на тому, що з нею пов'язані ще дві ознаки, які виступають фундаментальними характеристиками сучасного процесу правового регулювання: загальність та єдність правового регулювання. Подекуди ці дві характеристики тлумачаться як самостійні ознаки правового регулювання, але, на наше переконання, їх слід радше характеризувати як наслідки описаної вище властивості державної забезпеченості правового регулювання. Справді, визначаючи загальність правового регулювання через поширеність на всю територію держави, тим самим встановлюється нерозривний зв'язок між державою як певним територіальним утворенням та тими людьми, що пов'язані з нею певними відносинами (причому це можуть бути не тільки відносини громадянства, оскільки норми права у певних галузях у межах державної території поширюються також на осіб без громадянства, а також на громадян інших держав). На відміну від цього, для інших типів соціального регулювання ознака загальності не є обов'язковою, оскільки вони як правило апелюють чи до певних прошарків суспільства, чи до певних груп (наприклад, це можуть бути групи людей, що об'єднані за релігійним, общинним, клановим тощо принципом). Це ж саме справедливо і по відношенню до єдності правового регулювання, оскільки ця його характеристика також прямо впливає з властивості державної забезпеченості. Дійсно, під єдністю правового регулювання мається на увазі насамперед моністичне становище права як нормативного засобу впливу на суспільні відносини. Це означає, що єдність публічної влади породжує єдину і цілісну систему правового регулювання, яка не має собі іншої альтернативи і не визнає будь-якого іншого засобу правової оцінки тих чи інших суспільних відносин. Значною мірою характеристика єдності правового забезпечення впливає з ідеї несуперечності державної волі, яка не може застосовувати різні засоби і різні норми для регулювання, оцінки або забезпечення однакових за своєю природою чи змістом суспільних відносин. У цьому сенсі право може мати складний і багаторівневий характер, воно включає у себе різні галузі, але при цьому у будь-якій державі ми маємо справу лише з однією правовою системою, що дозволяє стверджувати про визначальний монізм правового регулювання як засобу державного впливу на суспільні відносини. На відміну від цього, для всіх інших видів соціального регулювання завжди існує певний плюралізм щодо оцінки тих чи інших подій, або щодо співіснування декількох систем норм. Зокрема у багатьох суспільствах можна спостерігати наявність двох або більше систем релігійних, професійних, звичаєвих, корпоративних тощо норм.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, правове регулювання постає як важливий для суспільного розвитку різновид соціального регулювання із притаманни-



ми йому ознаками, які виділяють цей вид соціального регулювання з-поміж інших. По-друге, серед всіх ознак правового регулювання його державна забезпеченість може бути охарактеризована як фундаментальна властивість правового регулювання, суть якої полягає у постійній та активній участі держави на всіх стадіях правового регулювання, починаючи від правотворчого процесу, і закінчуючи реалізацією права та забезпеченням конкретних правових норм. Утім, подібна пріоритетна роль держави не означає, що держава є єдиним та виключним суб'єктом правового регулювання, оскільки така позиція істотно звужує коло суб'єктів правового регулювання і тлумачить його виключно як один з різновидів реалізації нічим не обмеженої волі держави. По-третє, властивість державної забезпеченості спричиняє появу таких двох важливих характеристик правового регулювання як його загальність та єдність. Сутність загальності державного регулювання проявляється у його поширеності на всю територію держави, тоді як його єдність розкривається через моністичну природу процесу правового регулювання, яка не передбачає можливості виникнення або співіснування одразу ж декількох альтернативних систем правового регулювання у межах однієї й тієї ж держави.

1. *Гринюк Р. Ф.* Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. – К.: Ін Юре, 2004. – С. 349. 2. *Онїщенко Н.* Механізм розвитку національних правових систем як сукупність зовнішньої інтеграційних та внутрішньої національних складових // *Право України.* – 2009. – № 10. – С. 88. 3. *Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави: У 2 т. / За ред. О. В. Скрипнюка.* – К.: Логос, 2010. – Т. 1. – С. 431. 4. *Тарахонич Т.І.* Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії // *Держава і право: Юридичні і політичні науки: Збірник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* – К., 2010. – Вип. 50. – С. 12. 5. *Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина.* – Х.: Право, 2009. – С. 207-208. 6. *Енгібарян Р.В., Краснов Ю.К.* Теорія государства и права: Учебник. – М.: Норма, 2007. – С. 532. 7. *Морозова Л.А.* Теория государства и права: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 348. 8. *Кулапов В.Л., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. – М.: Норма, 2008. – С. 330. 9. *Скрипнюк О.В.* Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі // *Право України.* – 2010. – № 7. – С. 5. 10. *Скрипнюк О., Тихий В.* Соціальна держава і проблеми забезпечення соціальної безпеки // *Вісник Конституційного Суду України.* – 2002. – № 2. – С. 45. 11. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1912. – Т. 1. – С. 212. 12. *Прокопов Д.С.* Теоретичне обґрунтування співвідношення держави та права в дослідженнях Г. Шершеневича // *Юридична Україна* – 2007. – № 1. – С. 5-6. 13. *Выборин И.В., Кокотов А.Н.* Муниципальное право России. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – С. 33. 14. *Скрипнюк О.В.* Курс сучасного конституційного права України: Академічне видання. – Х.: Право, 2009. – С. 408. 15. *Скрипнюк В.М.* Проблеми визначення та правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування і становлення демократичної державної влади // *Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* – К., 2007. – Вип. 18. – С. 193-200. 16. *Пархоменко Н.М.* Джерела права: проблеми теорії та методології: Монографія. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 304. 17. *Червонык В.И.* Теория государства и права: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2007. – С. 379. 18. *Тодика О.Ю.* Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя // *Бюлетень Міністерства юстиції України.* – 2005. – № 4 (42). – С. 6.