

ВІДГУК

офіційного опонента

на дисертацію Коршунової Наталії Вікторівни на тему:

«Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження»

подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю

12.00.01 – теорія та історія держави і права;

історія політичних і правових учень

В умовах реформування майже всіх сфер суспільних відносин, інтеграції України у європейський правовий простір особливої актуальності набуває сутність та зміст державної політики як інструменту державної влади. Саме державна влада в особі її органів та уповноважених посадових осіб визначають її мету та засоби досягнення (відповідні інституційні та фінансові ресурси), відслідковують їх реалізацію, оцінюють результати. Як відомо, в демократичних державах державна політика – це система послідовних, узгоджених між собою, запланованих дій уповноважених органів державної влади, спрямована на задоволення суспільних інтересів, розв’язання суспільних проблем. В сучасних умовах державна політика має бути публічною, прозорою, послідовною та ефективною, адже від цього залежить успішність держави та суспільства, добробут окремих громадян.

Як відомо, державна політика – це реакція держави на проблеми, які виникають в суспільстві та потребують її втручання, завдяки чому забезпечується стабільний розвиток суспільних відносин.

В Україні сутність державної політики сформульована у Статті 3 Конституції України: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави.

З огляду на кризовий стан розвитку економічних, політичних, соціальних відносин в Україні, що підтверджується періодичними акціями громадського

протесту, актуальність наукового дослідження теоретико-правових засад державної політики не викликає сумнівів. Крім того, потрібно вказати на низку положень, які спричиняють невідповідність рівня її розробки потребам сучасної юридичної теорії і практики державотворення в Україні. Зокрема, необхідно наголосити на існуванні низки правових актів, в яких закріплено офіційні засади і напрями державної політики; різноманітності концептуальних підходів до визначення державної політики як категорії правознавства та державознавства представників різних суспільних наук; конкретизації сутності та змісту державної політики як предмету дослідження юриспруденції, її зв'язок з іншими категоріями, а також удосконалення правових засад державної політики в умовах інтеграції України у європейський правовий простір.

Саме наукове обґрунтування сутності, змісту, видів, моделей, суб'єктів реалізації та ін. є одним із важливих чинників ефективності державної політики.

При цьому слід зазначити, що проблеми з'ясування сутності і роз'яснення змісту державної політики та форм її прояву були предметом дослідження ще з давніх часів. Зокрема у різні історичні періоди та на сучасному етапі у рамках розвитку історії та теорії держави і права, поняття «державна політика», його сутність і зміст розглядалися в представниками різних галузей суспільних наук. Так, філософські та філософсько-правові проблеми державної політики отримали аналіз в працях А. Бадью, В. А. Бачиніна, Й. Ріттера; історичні та економічні її аспекти стали предметом наукових пошуків Л. І. Антошкіна, Л. О. Крупник, О. Ю. Осмоловська; зв'язки державної політики та державного управління вивчали О. Л. Валецький, О. О. Кучеренко, В. В. Тертичка, В. В. Цветков та ін.

У юридичних науках тривають дослідження концептуальних підходів до розуміння державної політики (Н.М. Пархоменко, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк, В. Я. Тацій), особливостей її формування та реалізації в різних сферах суспільного життя й у контексті певних галузей права (І. В. Арістова, В. І. Борисов, П. М. Рабінович, О.В. Ракул, П. Л. Фріс, М. М. Яцишин та інші вчені).

Метою запропонованої дисертаційної роботи є теоретичне конструювання поняття «державна політика», визначення його місця в поняттєво-категоріальному апараті теорії держави та права, з'ясування особливостей нормативно-правового закріплення.

Для досягнення поставленої мети Н.В. Коршунова охарактеризувала стан розробленості юридичних наукових досліджень державної політики та нормативно-правову базу її регулювання; визначила й обґрунтувала методологічні засоби дослідження поняття «державна політика»; розкрила зміст і надала структурну характеристику поняття «державна політика»; класифікувала державну політику на різновиди; уточнила співвідношення поняття «державна політика» з іншими поняттями теорії держави та права; дослідила міжнародні та європейські стандарти формування й реалізації державної політики; визначила нормативно-правові засади державної політики України; сформулювала перспективи правового забезпечення розвитку державної політики в умовах євроінтеграції України.

Об'єктом дисертаційного дослідження є державна політика як явище державно-правової дійсності, а предметом – теоретико-правові аспекти поняття «державна політика».

Методологію дослідження становлять філософські, загальнонаукові та спеціально-наукові методи, що забезпечили ефективність вирішення пізнавальних завдань. Зокрема, методологія теоретико-правового дослідження державної політики структурно охоплює кілька рівнів, визначальними з яких є: а) сучасні світоглядні, філософські, наукознавчі, соціологічні й теоретичні засади дослідження; б) принципи наукового пізнання (всебічність, науковість, історизм, об'єктивність, конкретність); в) методологічні підходи, зокрема діяльнісний (базовий для цього дослідження), антропологічний, феноменологічний, екзистенціальний, аксіологічний, потребовий і системний; г) наукові методи вивчення предмета (аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, порівняння, дедукція; діалектичний, метафізичний, герменевтичний; історичний, функціональний, синергетичний, структурний,

інституціональний; конкретно-соціологічний, статистичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий).

Дослідження виконане відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016 – 2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014 – 2017 рр., схвалених вченою радою Національної академії внутрішніх справ (протокол № 28 від 29 жовтня 2013 р.). Тему дисертації затверджено на засіданні вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 23 від 29 листопада 2016 р.) і включено до переліку тем дисертаційних досліджень Національної академії правових наук України (реєстр. № 40, 2016 р.).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, дисертація є одним з перших у вітчизняному правознавстві комплексним теоретико-правовим монографічним дослідженням поняття державної політики.

На підставі проведеного дослідження дисертантка обґрунтувала, що державна політика є продуктом і водночас інструментом широкої соціально-історичної дії, результатом багатоаспектного прояву різноманітних потреб, культури, традицій, національного менталітету, державної свідомості певного народу, його споконвічного прагнення до власної державності та є предметом вивчення дослідників, учених, державних і політичних діячів від найдавніших часів і донині.

Опрацювання історіографічних і методологічних аспектів поняття державної політики дає підстави стверджувати, що в юридичній науці недостатньо комплексно охарактеризовано різновиди державної політики, її співвідношення з іншими поняттями теорії держави та права. Недостатню увагу приділено й аналізу міжнародних та європейських стандартів формування та реалізації державної політики, нормативно-правових засад державної політики, а також стану і перспектив подальшого розвитку державної політики України в умовах євроінтеграції.

На переконання дисертантки, комплексність наукового опрацювання державної політики залежить від багатьох чинників, де ключовим є з'ясування достовірних шляхів пізнання.

Аналіз існуючого наукового доробку надав Н.В. Коршуновій можливість запропонувати оновлене трактування поняття «державна політика» як цілеспрямованої, відносно стабільної, свідомо-вольової, правової форми організації та здійснення діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, що за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на вироблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства і тактичного управління ними з метою найбільш оптимального узгодження інтересів соціальних суб'єктів.

Методологічно важливим в контексті здійсненого дослідження є висновки про те, що державна політика має такі види: за територією здійснення (сферою державного впливу) – внутрішня та зовнішня; за критерієм механізму відносин між учасниками розроблення та реалізації державної політики – розподільна, перерозподільна, регулятивна, адміністративна, антикризова; за регіональним виміром – центральна, регіональна та муніципальна; запланованим періодом – короткострокова, середньострокова та довгострокова; часовим проявом або актуальністю – поточна та перспективна; за сферою життєдіяльності суспільства – економічна, соціальна, культурна та правова; формами діяльності держави – інноваційна, антикорупційна та ін. Водночас державна правова політика поділяється на конституційно-правову, адміністративно-правову (адміністративно-деліктну), міграційно-правову, правову політику держави у сфері запобігання злочинності та боротьби з нею (кримінально-правову, кримінально-процесуальну, кримінально-виконавчу, кримінологічну). Залежно від форми державна правова політика може бути правотворчою, правозастосовною, правоохоронною та контрольно-наглядовою, за змістом – конституційно-правовою, адміністративно-правовою, кримінально-правовою тощо.

Місце поняття «державна політика» в поняттєво-категоріальному апараті теорії держави та права дисертантка визначає шляхом співвідношення

останнього з іншими поняттями загальнотеоретичної юридичної науки на підставі характеристики взаємозв'язків державної політики з державною владою, державною діяльністю, державним регулюванням, державним управлінням, функціями держави, державними програмами, державною службою, об'єктивним правом тощо. Окремі з цих категорій постають первинними, вихідними (або родовими) стосовно державної політики, інші – перебувають у відношенні перетину, часткового збігу, решта є компонентами поняття державної політики чи перебувають у більш складних зв'язках.

Важливим є висновок дисертантки про те, що міжнародні та європейські стандарти державної політики – це основоположні, визначальні засади (принципи, правила, еталони) формування та реалізації політики держав стосовно утвердження та забезпечення національними правовими засобами загальновизнаних цінностей, закріплених у міжнародних документах універсального та регіонального характеру. Міжнародні та європейські стандарти державної політики набувають об'єктивації в джерелах міжнародного, європейського права (деклараціях, директивах, договорах, конвенціях, положеннях, пактах, регламентах, рішеннях, угодах тощо) на рівні принципів, норм, характеристик.

Стандарти уособлюють прагнення міжнародного співтовариства якнайефективніше скоординувати політику, засоби й методи діяльності суб'єктів міжнародного права з метою уніфікації та гармонізації державно-правових процесів. Аналіз положень міжнародних та європейських стандартів державної політики, що закріплені в міжнародних документах, згоду на обов'язковість яких надано більшістю держав, серед них і Україною, дозволив здійснити їх систематизацію за критерієм впливу на державну політику в таких сферах, як: права та свободи людини, безпека, економіка, соціальний захист, культура, місцеве самоврядування.

Н.В. Коршунова стверджує, що нормативно-правові засади державної політики України – це обов'язкові, вихідні положення формування та здійснення державної політики, сутністю яких є нормативна регламентація напрямів державної політики в різних сферах суспільних відносин, а також

спеціальних засобів, форм, методів і процедур її забезпечення, вимог до діяльності суб'єктів такої політики. Нормативно-правові засади державної політики набувають закріплення в нормативно-правових актах України різної юридичної сили й галузевої приналежності та є такими: за різновидами державної політики – нормативно-правові засади внутрішньої та зовнішньої державної політики, а також євроінтеграційної, соціальної, економічної, регіональної, молодіжної, безпекової, регуляторної, мовної, земельної політики тощо; за суб'єктами прийняття – нормативно-правові засади державної політики, що схвалюються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України; за функціональним призначенням – регулятивні та охоронні; терміном дії – довгострокові та короткострокові; за сферою дії – загальної, міжгалузевої та галузевої дії; формою закріплення в національному законодавстві – ті, що набувають відображення в міжнародних документах, ратифікованих Верховною Радою України, у законах і підзаконних нормативно-правових актах.

Необхідно підтримати дисертантку в тому, що в умовах європейської інтеграції України ефективна реалізація державної політики передбачає: а) здійснення державної політики на засадах демократії; б) використання гуманних засобів забезпечення державної політики; в) імплементацію міжнародних стандартів державної політики універсального та регіонального характеру в національну правову систему. Перспективами правового забезпечення розвитку державної політики в умовах євроінтеграції України є забезпечення конституційної та судової реформ, функціонування демократичних інститутів і демократичного управління, безпеки особи та держави, децентралізації та діяльності місцевого самоврядування, прав, безпеки та життєдіяльності людини тощо.

Однак, необхідно зазначити, що дане дисертаційне дослідження, як і будь-який науковий пошук, поряд з позитивними висновками та пропозиціями не позбавлене певних недоліків, що потребують уточнення та врахування під час захисту та подальших наукових досліджень Н.В. Коршунової. Зокрема:

1. У підрозділі 2.1 «Зміст і структурна характеристика поняття «державна

політика» авторка здійснює структурну характеристику державної політики як соціального феномена, зокрема виокремлює два види її структури – всезагальну та сумарну (с. 92 – 93 дисертації). Всезагальна структура розкривається за допомогою діяльнісного підходу як певна теоретична модель, яка складається з характеристик суб'єктів, об'єктів, цілей (мети), результатів (наслідків), засобів, дій та операцій державної політики. Саме ці компоненти складають незмінну основу розуміння державної політики, зберігають її властивості навіть за умов зовнішніх змін, надають рис сталості. Разом з тим, зазначені вище компоненти всезагальної структури державної політики в тексті дисертації не в повній мірі конкретизовані, їх слід змістовно наповнити, продемонструвати особливості у формуванні та реалізації державної політики тощо. Особливо це стосується сумарного виду.

Крім того, із змісту дисертаційного дослідження не зрозуміло за яким критерієм здійснено таку класифікацію структури державної політики і чи не порушено при цьому правила класифікації. Як відомо: класифікація здійснюється за найістотнішими ознаками явища; в результаті виокремлюються певні види явища, які можна порівняти. В даному випадку, на нашу думку, термін «всезагальна» (або загальна) можна співвідносити з «окремим», а «сумарне» з «одиничним».

2. Потребує певного розширення класифікація різновидів державної політики, що представлена в підрозділі 2.2 «Види державної політики», шляхом запропонування (введення) додаткових підстав (критеріїв) класифікації з наступною характеристикою відповідних видів державної політики. Наприклад, за формами формування та здійснення державної політики, функціями сучасної держави, а також суб'єктами формування та реалізації останньої.

3. У підрозділі 2.3 «Співвідношення поняття «державна політика» з іншими поняттями теорії держави та права» автор визначає місце та роль поняття «державна політика» в поняттєво-категоріальному апараті загальнотеоретичного праводержавознавства через його співвідношення з:

державною діяльністю, державним регулюванням, державним управлінням, функціями держави, державними програмами, державною службою тощо. Водночас, не в повній мірі розкритими залишаються питання критерію виокремлення відповідних понять, а також спільного та відмінного між державною політикою та іншими категоріями теорії держави та права.

З огляду на це, дискусійним та таким, що потребує пояснення є один із висновків дисертаційного дослідження, а саме: «Для сучасної теорії держави та права поняття «державна політика» є до певної міри новим і належить до такої схематичної поняттєвої послідовності: державна влада – державна діяльність – державна політика – державне регулювання – державне управління – функції держави – державні програми – державна служба». Елементи такої послідовності є складними та різноаспектними, одні з яких є похідними, а інші первинними, одні включають інші, одні є нормативними, а інші інституційними. Тому, запропонований підхід виглядає спрощено та потребує уточнення.

4. У підрозділі 3.1 «Міжнародні та європейські стандарти формування та реалізації державної політики» Н.В. Коршунова цілком слушно аналізує загальне розуміння міжнародних та європейських стандартів державної політики (с. 143 – 146 дисертації), звертаючись до змісту Статуту ООН (1945 р.), Загальної декларації прав людини (1948 р.) та інших міжнародних документів, але дещо відірвано від їх впливу на державну політику. У зв'язку з цим варто посилити цей аспект дисертаційного дослідження шляхом з'ясування характеру впливу ключових міжнародних та європейських документів на державну політику – зовнішню і внутрішню, економічну, соціальну та політичну тощо.

Вищезгадані міркування хоча і потребують дискусії під час захисту дисертаційного дослідження у спеціалізованій вченій раді, проте в цілому не впливають на позитивну оцінку проведеного дисертаційного дослідження і дозволяють оцінити його як завершену наукову роботу, яка вирізняється науковою новизною і в котрій вирішена наукова проблема, що полягає у з'ясуванні теоретико-правових засад державної політики.

Практичне значення одержаних Н.В. Коршуною результатів полягає в тому, що викладені в дисертації положення, висновки та пропозиції можна використовувати у: *правотворчій роботі* – у процесі нормативно-правового регулювання формування та здійснення державної політики в різних сферах суспільного життя в умовах євроінтеграції та розширення міжнародних відносин України;

діяльності органів публічної влади – для вдосконалення реалізації державної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України (акт впровадження Долинської міської ради Івано-Франківської області від 22 листопада 2017 р. № 260/05-25/17в);

науково-дослідній діяльності – з метою підвищення ефективності наукового забезпечення державної політики, активізації її теоретико-правових, галузевих і міждисциплінарних досліджень;

освітньому процесі – під час підготовки навчальних і навчально-методичних матеріалів і в процесі викладання теорії держави та права, конституційного, адміністративного права, політології, а також інших соціально-гуманітарних дисциплін (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 21 листопада 2017 р.).

Запропонована дисертація складається з анотації державною та англійською мовами, списку публікацій здобувача за темою дисертації, вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (301 найменування на 28 сторінках) і двох додатків (на п'яти сторінках). Повний обсяг дисертації становить 240 сторінок, з них основного тексту – 207 сторінок.

Основні результати дисертації відображено в 10 наукових працях, зокрема в п'яти статтях у наукових фахових виданнях України, одній статті в науковому періодичному виданні інших держав, а також у чотирьох тезах доповідей у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Зміст дисертації відповідає спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, за якою вона подається

до захисту, а зміст автореферату є ідентичним основним положенням дисертації.

Дисертаційна робота відповідає вимогам пп. 9, 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Коршунова Наталія Вікторівна, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент:

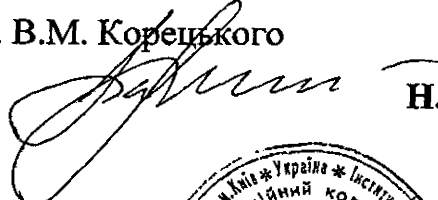
доктор юридичних наук,

професор,

вчений секретар

Інституту держави і права ім. В.М. Корецького

НАН України

 Н.М. Пархоменко

