

Вікторія Тернавська,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри охорони праці
і навколишнього середовища
Київського національного університету
будівництва і архітектури

КАТЕГОРІЯ «ПРАВОВА ПОЛІТИКА» (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

Досліджено правову природу юридичної категорії «правова політика». Розглянуто різні концепції правової політики. Визначено ознаки та завдання правової політики, а також місце нової категорії в системі науки теорії держави і права. Представлено авторське визначення поняття правової політики.

Ключові слова: національна правова система, правова політика, удосконалення права, правотворчість, правове регулювання.

Тернавская В.

Категория «правовая политика» (теоретико-правовой анализ)

Исследована правовая природа юридической категории «правовая политика». Рассмотрено различные концепции правовой политики. Определены признаки и задания правовой политики, а также место новой категории в системе науки теории государства и права. Представлено авторское определение понятия правовой политики.

Ключевые слова: национальная правовая система, правовая политика, усовершенствование права, правотворчество, правовое регулирование.

Ternavska V.

Category «legal policy» (theoretical and legal analysis)

The article is dedicated to the research of legal nature of the juridical category «legal policy». The different conceptions of legal policy are considered. The signs and tasks of legal policy and also a place of new category in the system of science of the theory of state and law are determined. The author's definition of notion of legal policy is presented.

Keywords: national legal system, legal policy, improvement of law, law creation, legal regulation.

Постановка проблеми. У сучасному політико-правовому середовищі досить поширеним є термін «правова політика», який зустрічається і в контексті нормативно-правових актів, зокрема у Положенні про Міністерство юстиції України [1], Угоді про асоціацію [2] тощо, і у науковій юридичній літературі. Однак феномен «правова політика» й досі не має ані нормативного, ані доктринального визначення. Основна причина вбачається у тому, що українській юридичній науці не відводиться належна роль у процесі вироблення загальнодержавної правової політики. Питання офіційного введення в систему науки теорії держави і права нової категорії «правова політика» набуває сьогодні особливої актуальності у зв'язку з необхідністю розробки концепції державної правової політики, якість та ефективність якої залежить від її належного наукового обґрунтування.

Стан дослідження. В українській юридичній науці правова політика є малорозробленою категорією на загальнотеоретичному рівні. Серед досліджень, присвячених питанням формування загальнодержавної концепції правової політики, слід зазначити роботи В. Тація, Ю. Шемшученка, В. Селіванова, О. Петришина, О. Рудневої та інших. Окремі аспекти правової політики були досліджені Н. Железняк [3] та О. Мінкович-Слободяник [4] на рівні дисертаційних досліджень. Однак проблематика правової політики продовжує залишатися на рівні де лега ференда [5, с. 14], оскільки фундаментальних досліджень феномену правової політики, які представили б цілісне уявлення про сутність правової політики, її принципи і завдання, пріоритетні напрями, немає й досі. Натомість правова політика стала предметом багатьох наукових досліджень сучасних російських правознавців, зокрема С. Алексєєва, С. Поленіної, О. Малько, В. Нерсесянца, М. Матузова, А. Коробової та ін.

Мета статті. Обґрунтування необхідності офіційного введення в систему науки теорії держави і права самостійної і багатогранної категорії «правова політика», змістом якої мають бути учення про правові явища не лише теоретичного, але і прикладного характеру.

Виклад основного матеріалу. Вдосконалення та подальший розвиток правової системи України, яка розвивається сьогодні під впливом глобалізаційних процесів, потребує легітимної, науково обґрунтованої концепції правової політики держави, яка допомогла б правильно визначити цілі й засоби перетворення правового життя суспільства. Розробка категорії правової політики є безпосереднім завданням вітчизняної юридичної науки.

Правова політика виникла як самостійний напрямок дослідження права в юриспруденції у другій половині XIX ст. («політика права»), завданням якої стало критичне оцінювання діючого законодавства і розробка ідей щодо удосконалення існуючого механізму правового регулювання.

Сьогодні правова політика розглядається у таких трьох іпостасях, як:

- наукова категорія загальної теорії права, що має своїм предметом дослідження процеси правового розвитку суспільства, перетворення його правової системи і упорядкування правового життя [6, с. 103];
- навчальна дисципліна, яка містить вчення про розуміння права, його можливості, силу, напрямки його використання відповідно до задач, що вирішуються сучасним суспільством [7, с. 3];
- правовий інститут, який являє собою «комплекс взаємопов'язаних юридичних норм, що впливають на певний вид близьких за змістом і в цьому сенсі споріднених суспільних відносин» [8, с. 137].

Предметом нашого дослідження є сутність правової політики як наукової категорії.

На думку російського правознавця В. Трофимова, наукові основи правової політики можуть бути схарактеризовані як система теоретичних та емпіричних знань, що сприяють якісній розробці, прийняттю та ефективній реалізації правових рішень нормативного і ненормативного характеру, спрямованих на забезпечення оптимального функціонування правової системи, створення умов для її перспективного розвитку та удосконалення [6, с. 103].

Визначити сутність правової політики, яка є багатограним явищем, досить складно, оскільки вона безпосередньо опосередкована рівнем правової свідомості суб'єктів правової політики та пануючою правовою ідеологією. Крім того, становлення нової наукової категорії у вітчизняній юридичній науці сповільнюється через розходження думок вчених щодо змісту поняття «правова політика».

Будь-яке визначення правової політики не має розходитися із загальним уявленням про політику і право в їх традиційному розумінні. Семантичний аналіз кожного з термінів спонукає до таких висновків. Політика – система цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя [9, с. 629]. Будь-яка політика держави не може бути реалізована без такого соціального інструмента як право. Право – система соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання і виконання яких забезпечується державою [10, с. 5]. Отже, державна політика, аби бути легітимною, має набувати правової форми, а право, щоб бути дієвим, має забезпечуватися державним примусом. У зв'язку з цим слушною видається думка М. Магузова про те, що «...право і політика повинні розвиватися в єдиному руслі, оскільки вони потрібні одне одному, а тому можна говорити не тільки про право в політичному вимірі, але і про політику у правовому вимірі» [11, с. 24].

Держава з метою упорядкування різних сфер життєдіяльності суспільства продукує різні види політики: економічну, соціальну, культурну, ідеологічну тощо, у тому числі й правову політику. Всі види політики тісно взаємопов'язані між собою та упорядковуються за допомогою правових інструментів (зокрема, правових актів) задля надання державним рішенням правової форми (легітимності), що сприяє більш ефективному виконанню соціальних, економічних, політичних та інших важливих задач в інтересах суспільства. Критерієм розмежування правової та інших видів політики держави виступає, на думку дослідників, зв'язок управлінської діяльності з юридичною сферою життя суспільства [12, с. 15]. Так, якщо стратегія економічного чи культурного розвитку здійснюється за допомогою права, то йдеться про економічну (культурну) політику, що здійснюється за допомогою права. Якщо ж йдеться про політику у сфері права, тобто стратегію щодо перетворення механізму правового регулювання за допомогою права та його засобів, то її слід розглядати як правову політику, що є самостійним видом державної політики поряд з економічною, культурною, національною політикою тощо.

На думку В. Селіванова, правова політика – певна форма безпосереднього правового вираження державної політики у будь-якій загальнозначущій сфері суспільного життя, яке упорядковується та управляється органами державної влади і органами місцевого самоврядування [13, с. 9].

Правовій політиці, як і будь-якій іншій політиці держави, притаманні певні ознаки. Virізніють загальні ознаки правової політики, що можуть бути властиві й іншим видам політики, як-то: державно-вольовий та імперативний характер; системність; фундаментальність; концептуальність; реалістичність; публічність; динамічність і стабільність; плановість; залежність від факторів зовнішнього та внутрішнього

середовища тощо [7, с. 129]. Серед спеціальних ознак, тобто властивих лише правовій політиці, можна визначити такі ознаки: заснована на праві і пов'язана з ним; здійснюється правовими методами; охоплює правову сферу діяльності; у необхідних випадках спирається на примус; відрізняється нормативно-організаційними засадами; у її формуванні беруть участь численні суб'єкти; відповідає інтересам особи, суспільства і держави; слугує ефективним засобом перетворення суспільства і обмеження влади законом [8, с. 122–123].

Загалом правову політику можна визначити, на нашу думку, як сукупність ідей стратегічного характеру, що вироблені органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участю інститутів громадянського суспільства і втілені у конкретні програми розвитку правового життя суспільства та держави.

Правові ідеї стратегічного характеру, що полягають в основі правової політики, повинні мати належне наукове обґрунтування, оскільки в іншому випадку правова політика буде являти собою, на думку дослідників, лише конгломерат безсистемних заходів у галузі правотворчості, нездатних призвести до запланованого результату [14, с. 101].

Правові ідеї стратегічного характеру можуть бути виконані, на думку М. Ісакова, якщо їх реалізацію забезпечують продумані на основі правової політики рішення, задачі тактичного характеру, відсутність яких говорить про відсутність правової політики у державі [8, с. 118].

Визначаються такі задачі державного будівництва на найближчий час:

– розвиток національної правової системи відповідно до загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародно-правових стандартів з одночасним збереженням національних правових традицій у процесі правової глобалізації;

– реальне забезпечення прав і свобод громадян, визначених Конституцією України, та посилення їх гарантій, а також забезпечення юридичним захистом таких загальноновизнаних людських цінностей, як честь, гідність, репутація саме як позитивних прав особи;

– удосконалення механізму правового регулювання, що передбачає інтенсифікацію розробки необхідних нормативно-правових актів, їх систематизацію, розвиток комплексних галузей законодавства, ефективне використання інших юридичних засобів задля досягнення цілей правової політики;

– зміцнення законності та забезпечення правопорядку, що передбачає модернізацію заходів боротьби з організованою злочинністю в сучасному глобалізаційному світі, особливо у сфері кібербезпеки, наркотрафіку, торгівлі людьми, корупції;

– реформування державного управління шляхом трансформації повноважень органів виконавчої влади з суцільного продукування нормативних актів на формування політик у галузях, за які відповідає орган виконавчої влади, аналіз поточних проблем, пошук можливих варіантів їхнього вирішення, оцінку ймовірних чи наявних наслідків реалізації цих політик;

– реформування місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади шляхом передачі максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – місцевим громадам, з метою динамічного розвитку регіонів, надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам України;

– демократизація суспільного життя, що передбачає запровадження ефективних механізмів захисту свободи слова, мирних зборів і мітингів, недопущення будь-яких форм політичних репресій;

– формування високого рівня правосвідомості й правової культури населення країни за допомогою правової освіти, яка має стати, на думку автора, пріоритетним напрямом правової політики України.

Вважається, що конструктивне вирішення цих завдань сприятиме одночасно і подальшій демократизації політико-правового режиму в Україні й вдосконаленню системи гарантій державного суверенітету України [15, с. 21–22]. При цьому зміст поточних задач має чітко конкретизуватися і корегуватися залежно від змін, що відбуваються у певній сфері життєдіяльності суспільства, а постановка нових задач повинна бути зумовлена потребами суспільного розвитку.

Основну роль у правильній постановці й вирішенні задач правової політики мають виконувати наукові установи. На нашу думку, розробкою основ правової політики мають займатися такі провідні українські науково-дослідні установи, як Інститут законодавства Верховної Ради України, Інститут держави і права імені В. М. Корецького, Інститут стратегічних досліджень при Президентові України, у складі якого раніше був спеціалізований підрозділ – сектор правової політики. Зазначеним суб'єктам правової політики слід активно співпрацювати з органами державної влади і місцевого самоврядування, науково-освітніми центрами провідних юридичних вузів. Результатом такої співпраці мають стати науково обґрунтована

загальнодержавна концепція правової політики України, концепції галузевих видів правової політики (наприклад, конституційно-правової політики, кримінально-правової політики тощо), запровадження в навчальні програми для магістрів окремих спецкурсів з різних напрямів правової політики як це зроблено в юридичних вузах РФ [16, с. 26].

Держава відповідно має створювати наукову інфраструктуру та забезпечувати сприятливі умови для функціонування державних науково-дослідних інститутів, що відповідатимуть за розробку й аналіз стану правової політики, проведення моніторингу процесів у сфері правової політики, створення прогнозів і доктринальних документів.

Висновки. Таким чином, правову політику слід розглядати як самостійний вид державної політики, що втілюється у доктринальній і нормативній формах. Наукові основи правової політики повинні являти собою систему знань не лише теоретичного, але і практичного характеру, що сприятимуть законодавцю продумано проводити ефективні заходи у сфері модернізації соціальних відносин, розвитку громадянського суспільства в Україні та формуванню засад правової держави. Розробка цієї категорії є на сьогодні однією з головних задач науки теорії держави і права, в межах якої вже ведуться дослідження щодо причин становлення правової політики, її місця і ролі у системі категорій сучасного правознавства.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України / Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 02.07.2014 р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 123.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. № 1678-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011. Закон України від 16.09.2014 р.
3. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Н. А. Железняк. – К., 2005. – 21 с.
4. Мінькович-Слободяник О. В. Правова політика як чинник правотворчості та правозастосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / О. В. Мінькович-Слободяник. – К., 2010. – 20 с.
5. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України, 2001. – № 8. – С. 13–15.
6. Трофимов В. В. Правовая политика как научная основа правовых реформ / В. В. Трофимов // Государство и право, 2010. – № 6. – С. 101–104.
7. Малько А. В. Правовая политика: основы теории и практики : учебн.-методическ. комплекс / А. В. Малько, В. А. Затонский. – М. : Проспект, 2015. – 352 с.
8. Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Исаков. – Ростов-на-Дону, 2004. – 459 с.
9. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 4. редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 2002. – 720 с.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 2002. – 736 с.
11. Матузов Н. И. Актуальные проблемы российской правовой политики / Н. И. Матузов // Государство и право, 2001. – № 10. – С. 5–12.
12. Малько А. В. Правовая политика современной России: цели и средства / А. В. Малько, К. В. Шундинов, Государство и право, 2001. – № 7. – С. 15–22.
13. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології). / В. Селіванов // Право України, 2001. – № 12. – С. 6–14.
14. Правовая политика и правовая реформа в современной России (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право, 2009. – № 4. – С. 100–107.
15. Скрипнюк О. Проблеми забезпечення державного суверенітету України на сучасному етапі (конституційно-правовий аспект) / О. Скрипнюк // Вісник Національної академії правових наук України, 2014. – № 2 (77) – С. 18–26.
16. Малько А. В. Правовая политика как направление научных исследований, область юридической практики и учебная дисциплина / А. В. Малько, М. П. Петров // Государство и право, 2012. – № 10. – С. 19–27.

References

1. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo yustytzii Ukrainy: pryiniata 2 lyp. 2014 roku № 228 [Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of Statute on Ministry of Justice of Ukraine from July 2 2014 № 228]. (2014, July 11). Uriadovyi kurier – Governmental courier, 123 [in Ukrainian].*
2. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. Zakon Ukrainy pryiniaty 16 ver. 2014 roku № 1678-VII [The Association Agreement between Ukraine and the European Union. Law of Ukraine from September 16 2014 № 1678-VII]. (2014, October 3). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Lists of Verkhovna Rada of Ukraine, 40, 2021 [in Ukrainian].*
3. *Zhelezniak, N. A. (2005). Pravovi ta orhanizatsiini formy diialnosti Ministerstva yustytzii Ukrainy u zdiisnenni derzhavnoi pravovoi polityky (teoretychni ta praktychni pytannia) [Legal and organizational forms of activity of Ministry of Justice of Ukraine in realization of public legal policy (theoretical and practical questions)]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].*
4. *Minkovych-Slobodianyuk, O. V. (2010). Pravova polityka yak chynnnyk pravotvorchosti ta pravozastosuvannia [Legal policy as factor of law creation and law application]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].*
5. *Shemshuchenko, Yu. (2001). Konstytutsiia Ukrainy i prava liudyny [Constitution of Ukraine and human rights]. Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 8, 13-15 [in Ukrainian].*
6. *Trofimov, V. V. (2010). Pravovaya politika kak nauchnaya osnova pravovykh reform [Legal policy as the scientific basis of legal reforms]. Gosudarstvo i pravo – State and Law, 6, 101-104 [in Russian].*
7. *Malko, A. V., & Zaton'skiy, V. A. (2015). Pravovaya politika: osnovy teorii i praktiki : uchebno-metodicheskiy kompleks [Legal policy: bases of theory and practice : educational and methodical complex]. Moskva : Prospekt [in Russian].*
8. *Isakov, N. V. (2004). Pravovaya politika sovremennoy Rossii: problemy teorii i praktiki [Legal policy of modern Russia: problems of theory and practice]. Doctor's thesis. Rostov-na-Donu [in Russian].*
9. *Shemshuchenko, Yu. S. (2002). Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopaedia]. (Vols. 1-6). Kyiv : «Ukr. entsykl.» [in Ukrainian].*
10. *Shemshuchenko, Yu. S. (2003). Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopaedia]. (Vols. 1-6). Kyiv : «Ukr. entsykl.» [in Ukrainian].*
11. *Matuzov, N. I. (2001). Aktualnye problemy rossiyskoy pravovoy politiki [Actual problems of the Russian legal policy]. Gosudarstvo i pravo – State and Law, 10, 5-12 [in Russian].*
12. *Malko, A. V., & Shundikov, K. V. (2001). Pravovaya politika sovremennoy Rossii: tseli i sredstva [Legal policy of modern Russia: aims and facilities]. Gosudarstvo i pravo – State and Law, 7, 15-22 [in Russian].*
13. *Selivanov, V. (2001). Pravova polityka Ukrainy (deiaki teoretychni pytannia sutnosti, zmistu ta tekhnolohii) [Legal policy of Ukraine (some theoretical questions of essence, content and technology)]. Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 12, 6-14 [in Ukrainian].*
14. *Pravovaya politika i pravovaya reforma v sovremennoy Rossii (obzor materialov «kruglogo stola») [Legal policy and legal reform in modern Russia (review of materials «round table»)]. (2009). Gosudarstvo i pravo – State and Law, 4, 100-107 [in Russian].*
15. *Skrypniuk, O. (2014) Problemy zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na suchasnomu etapi (konstytutsiino-pravovy aspekt) [Problems of providing the state sovereignty of Ukraine on the modern stage (constitutionally-legal aspect)]. Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the National academy of legal sciences of Ukraine, 2 (77), 18-26 [in Ukrainian].*
16. *Malko, A. V., & Petrov, M. P. (2012). Pravovaya politika kak napravlenie nauchnykh issledovaniy, oblast yuridicheskoy praktiki i uchebnaya distsiplina [Legal policy as direction of scientific researches, area of legal practice and educational discipline]. Gosudarstvo i pravo – State and Law, 10, 19-27 [in Russian].*

Стаття надійшла до редакції 13.09.2018.