

КАТЕГОРІЯ «ПРАВОВА ПОЛІТИКА» (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

CATEGORY "LEGAL POLICY" (HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS)

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

Статтю присвячено дослідженню історії становлення у правознавстві нової юридичної категорії «правова політика». Розглядаються різні концепції правової політики. Аналізується правова природа нової категорії, її співвідношення з категоріями «політика права» та «юридична політика», а також місце правової політики в системі науки теорії держави і права.

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

Статья посвящена исследованию истории становления в правоведении новой юридической категории «правовая политика». Рассматриваются различные концепции правовой политики. Анализируется правовая природа новой категории, ее соотношение с категориями «политика права» и «юридическая политика», а также место правовой политики в системе науки теории государства и права.

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

The article is dedicated to the research of history of becoming the new legal category "legal policy" in the jurisprudence. The different conceptions of legal policy are considered. The legal nature of new category, its correlation with the categories "politics of law" and "juristical policy" and also a place of legal category in the system of science of the theory of state and law are analyzed.

Key words: politics of law, juristical policy, legal policy, improvement of law, law creation, legal regulation.

Постановка проблеми. Роль держави у правотворчому процесі була і залишається провідною, адже саме держава формує політику у сфері права, що спрямована на оптимізацію юридичного інструментарію для вдосконалення правового регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства. Питання вироблення єдиної науково обґрунтованої концепції правової політики, що визначатиме конкретні дії, спрямовані на підвищення рівня правового життя суспільства в умовах євроінтеграційних процесів, набуває сьогодні особливої **актуальності**.

Стан дослідження. В українській юридичній науці правова політика є малорозробленою категорією на загальнотеоретичному рівні. Уперше необхідність створення загальнодержавної концепції правової політики та виокремлення її пріоритетних напрямів була схарактеризована академіком В. Тацієм. Розроблення різних аспектів правової політики передбачає, на думку вченого, обов'язкове врахування двох чинників: принципу історизму у формуванні правової бази нашої державності та ролі держави у будівництві соціально орієнтованої ринкової економіки [1, с. 5]. Окремі аспекти правової політики були досліджені Н. Железняк [2] та О. Мінкович-Слободяник [3] на рівні дисертаційних досліджень. Однак фундаментальних досліджень феномена «правової політики», які представили б цілісне уявлення про сутність правової політики, її принципи і завдання, пріоритетні напрями, що дозволило б ввести до системи науки теорії держави і права нову категорію, немає й досі. Натомість правова полі-

тика стала предметом багатьох наукових досліджень сучасних російських правознавців, зокрема С. Алексєєва, С. Поленіної, О. Малько, В. Нерсисянца, М. Матузова, А. Коробової.

Виклад основного матеріалу. Генезис правової політики як юридичної категорії умовно можна поділити на три періоди.

Період становлення нової категорії припадає на другу половину XIX ст., коли у західній юриспруденції з'являється політичний напрям дослідження права, що одержав назву «політика права» та був орієнтований на критику чинного права і розробку ідей щодо оптимізації існуючого правового регулювання. Вивчаючи цю проблематику, дослідники пропонували своє бачення того, як зробити політику правовою, як унести системність, послідовність і наукову обґрунтованість у правовий розвиток суспільства, хоча безпосередньо і не вживали у своїх наукових працях термін «політика права» (зокрема Р. Штаммлер, Г. Еллінек, Р. Ієринг).

Політика права розглядалася як нова наукова дисципліна, що виокремлювалася в системі юридичної науки як самостійна від теорії права. Так, К. Бергбом, Г. Радбурх уважали, що предметом політики права є «ідеальне» право, тобто яким воно має бути, а також цілі права і засоби досягнення цих цілей, тоді як предметом теорії права виступає чисте усвідомлення абстрактних понять про право як воно є [4, с. 105].

Політика права увійшла також і до системи правознавства Російської імперії, про що свідчать

наукові розвідки таких дореволюційних авторів, як В. Сергєєвич, І. Ільїн, Ф. Тарановський, М. Чубинський, Г. Шершеневич та інші, які розглядали політику права як прикладну науку, покликану визначати якісний стан чинного законодавства з метою його удосконалення.

Одним із перших проблематику науки «політики права» позначив відомий правознавець С. Муромцев у своїй праці «Определение и основное разделение права» (1879), де йшлося не про загальну науку політики права, а про прикладну – політику цивільного права. Учений наголошував на необхідності розрізнення загального цивільного правознавства, котре об'єктивно вивчає право, яким воно є, і цивільно-правову політику, яка визначає, яким має бути право, чого слід прагнути, тобто «визначає цілі і прийоми, якими мають керуватися цивільний законодавець і суддя» з метою реформування існуючого і створення нового права [5, с. 27–28].

Однак обґрунтував необхідність створення науки «політики права» Л. Петражицький, який визначив політику права як окремий напрям філософії права, що є прикладною наукою, покликаною поєднувати знання про позитивне право із суспільним ідеалом із метою наукового вирішення проблеми якості законодавства, тобто його удосконалення за допомогою науково обґрунтованих досліджень [6, с. 97].

У свою чергу, Б. Кістяківський розглядав політику права як один із способів вивчення права, вважаючи його найменш розробленим з усіх способів наукового і науково-технічного вивчення права. Право, з точки зору правової політики, – «це сукупність правил, що допомагають знаходити і встановлювати норми для задоволення потреб, що виникають, чи вироблення нових уявлень про праве і неправе» [7, с. 194]. Учений уважав, що створенню наукової політики права обов'язково має передувати постановка спеціальних відділів політики (промислової, аграрної, торговельної і взагалі соціальної політики на високому науковому рівні).

На відміну від інших дослідників, Б. Кістяківський уживав одночасно обидва терміни – «політика права» і «правова політика», як синонімічні поняття. Однак, на думку сучасного російського правознавця М. Матузова, «політика права» та «правова політика» зовсім різні поняття, оскільки термін «політика права» розумівся на той час законністю засобів, що застосовуються в політиці, тому часто також цим словосполученням позначали «законна політика», «легітимна політика». Тобто йшлося не про правову політику, а про політику у сфері права, що не є одним і тим же [8, с. 9].

Загалом, можна зазначити, що дослідники дореволюційного періоду вбачали у політиці права науково обґрунтовану концепцію належного (ідеального) правового розвитку суспільства, яку має брати до уваги законодавець у процесі правотворення. Однак політика права мала на той час суто теоретичне значення, жоден із дослідників не залишив будь-яких рекомендацій щодо практичного здійснення політики права.

У наступний період, що розпочався у 20-х роках ХХ ст., науковці починають досліджувати правову (юридичну) політику в аспекті специфічної соціальної практики. Ця категорія стає невід'ємною частиною загальної теорії держави і права.

У західній юриспруденції значно підвищується практичне значення правової політики, котре полягало в обов'язковому науковому обґрунтуванні можливості застосування права, створеного на основі права іншої країни, а також застосування власне іноземного закону [4, с. 113].

У радянській юридичній науці процес дослідження правової політики розпочався власне лише після прийняття Конституції СРСР 1977 р., що став більш динамічним за часів перебудови. Таке положення можна пояснити гострою конфронтацією природи правової політики з ідеологією соціалістичного будівництва у попередні часи тоталітарного режиму. У цей період публікуються праці В. Кудрявцева, Н. Колдаєвої, Є. Куманіна, Н. Федорова, Л. Явича та інших дослідників, що містять не лише вчення про сутність та цілі правової політики, але й дослідження окремих її видів, зокрема законодавчої політики.

В. Кудрявцев пропонував умістити до предмета загальної теорії держави і права наукові основи юридичної політики, в межах якої можна було б «розглянути питання про те, як відповідні принципи і положення політики партії і держави втілюються у правові норми і практику діяльності юридичних установ, у правосвідомість громадян» [4, с. 113].

Є. Куманін розглядав юридичну політику як вид політичної діяльності, яка є сукупністю спеціальних політичних впливів, що «переслідують цілі формування і реалізації права під час вирішення завдань соціально-економічного і культурного розвитку» [9, с. 126].

У радянській юридичній літературі спостерігається одночасне вживання різних термінів – «правова політика» і «юридична політика». На думку більшості дослідників, ці поняття мають синонімічне походження. Так, М. Федоров обґрунтував у своєму дисертаційному дослідженні, що «немає наукових підстав для їх понятійного розмежування», оскільки «за ними стоїть одне і теж саме поняття об'єктивного змісту» [10, с. 8–9].

У ХХІ ст. предметом досліджень правової політики стають проблеми правотворчості та забезпечення прав і свобод людини і громадянина в аспекті глобалізаційних процесів. В українській юридичній науці розроблення категорії «правова політика» має, на жаль, фрагментарний характер. Натомість у російській юридичній науці у пострадянський період з'являються фундаментальні дослідження на рівні кандидатських і докторських дисертацій, монографій, навчальних посібників, що мають не лише теоретичний, але і практичний характер. Вивчаються не лише різні аспекти правової політики, але і різні види правової політики.

Сьогодні поняття правової політики визначається і розуміється дослідниками у таких двох основних аспектах, як діяльнісний та інституційний.

Прихильники діяльнісного підходу (О. Малько, А. Демідов, К. Шундіков та інші) визначають правову політику діяльністю суб'єктів політики [11, с. 136–137]. Так, В. Трофімов визначає правову політику як «цілеспрямовану діяльність держави по створенню правових рішень, що з максимальною точністю прогнозують правові наслідки» [12, с. 101].

На думку А. Малько, «правова політика – це науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність державних і недержавних органів щодо створення ефективного механізму правового регулювання, щодо цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності й правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури в житті суспільства і особи» [13, с. 15].

Так само вважає й український правознавець В. Селіванов, визначаючи правову політику у широкому розумінні як «державну політику організації і управління сукупністю сфер суспільних відносин задля досягнення на основі права легітимними засобами загального блага, задоволення публічних інтересів (з урахуванням приватних інтересів), вирішення певних конкретних завдань, зумовлених реальними актуальними загальносуспільними, публічними (властивими і державі, і народу) потребами та інтересами» [14, с. 9].

Однак, виходячи із семантичного аналізу терміна «політика», який визначається як система цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя [15, с. 629], ми не можемо погодитися з діяльнісним підходом щодо поняття правової політики. Як зазначає А. Коробова (один із представників, до речі, діяльнісного підходу), «будь-яка політика починається спершу з ідеї і полягає в її формулюванні, а потім здійсненні» [13, с. 15], тому правову політику слід розглядати як сукупність ідей стратегічного характеру, що має на меті удосконалення нормативної бази за допомогою формування конкретної концепції юридичного впливу, правового регулювання суспільних відносин шляхом формування повноцінної й ефективної правової системи держави з використанням всієї системи правових

засобів. Тобто правову політику слід визначати з позицій інституційного підходу.

Представниками інституційного підходу визначення правової політики є М. Матузов, Н. Беляєв, Б. Здравомислов, С. Куманін та інші. Так, М. Матузов характеризує правову політику як комплекс цілей, засобів, завдань, програм, установок, що реалізуються у сфері дії права і шляхом права [8, с. 6]. Підкреслює пріоритет інституційного підходу М. Ісаков, на думку якого, з інституціональних позицій правова політика – особливий правовий інститут, під яким у юриспруденції розуміють «комплекс взаємопов'язаних юридичних норм, що впливають на певний вид близьких за змістом і в цьому сенсі споріднених суспільних відносин» [16, с. 137].

На нашу думку, **правова політика** – це сукупність ідей стратегічного характеру, що вироблені органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участі інститутів громадянського суспільства і втілені у конкретні програми розвитку правового життя суспільства та держави.

На думку Н. Баландіної, діяльнісний та інституційний підходи повинні розглядатися як два боки одного явища; правова політика – комплексний правовий інститут, що «формується на чітко відокремленому державно-соціальному інтересі та інституціональній ідеї, покликаний акумулювати і законодавчо закріплювати положення про завдання, програми, установки, цілі, основні правові засоби, суб'єкти політики та їх повноваження у сфері права і за допомогою права» [11, с. 38].

Висновки. Таким чином, правова політика є важливим юридичним інститутом правової системи держави, що потребує сьогодні належної інституціоналізації. Допомогти у цьому має наука теорії держави і права, яка, використовуючи здобутки юридичної думки XIX і XX ст., має представити правову політику у своїй системі як комплексну категорію, що має свої завдання, цілі і пріоритети. Це потребує ґрунтовних наукових розвідок, оскільки «цілісна розробка проблеми правової політики є актуальним колективним завданням учених» [4, с. 114], що мають досліджувати не лише теоретичні аспекти, але і практичні сторони правової політики – проблеми її формування та реалізації в умовах сучасних глобалізаційних процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тацій В. Проблеми формування правової політики в Україні. Вісник Академії правових наук України. 1994. № 2. С. 3–13.
2. Железняк Н. 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. Київ, 2005. 21 с.
3. Мінькович-Слободяник О. Правова політика як чинник правотворчості та правозастосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 20 с.
4. Малько А., Затонский В. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва: Проспект, 2015. 352 с.
5. Муромцев С. Определение и основное разделение права. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. 223 с.
6. Петражицкий Л. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Издание второе, исправленное и дополненное. Санкт-Петербург: Тип. Т-ва «Екатерингофское Печатное Дело», 1909. Т. I. 318 с.
7. Кистяковский Б. Философия и социология права/сост., примеч., указ. В. Сапова. Санкт-Петербург: РХГИ, 1999. 800 с.
8. Матузов Н. Актуальные проблемы российской правовой политики. Государство и право. 2001. № 10. С. 5–12.
9. Куманин Е. Юридическая политика и развитие права в условиях зрелого социализма. Советское государство и право. 1983. № 3. С. 126–130.

10. Малько А. Правовая политика как категория XXI века. *Государство и право*. 2012. № 11. С. 5–13.
11. Баландина Н. К вопросу об институциональном понимании правовой политики. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2008. № 1. С. 136–138.
12. Трофимов В. Правовая политика как научная основа правовых реформ. *Государство и право*. 2010. № 6. С. 101–104.
13. Малько А., Шундииков К. Правовая политика современной России: цели и средства. *Государство и право*. 2001. № 7. С. 15–22.
14. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології). *Право України*. 2001. № 12. С. 6–14.
15. Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю. Шемшученко (голова) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4. 720 с.
16. Исаков Н. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 459 с.