

Оксана Кукуруз

НАУКОВА ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ І ПРАВА ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті наведено характеристики політики і права в Україні, проаналізовано концепції, які містять наукові розробки щодо вдосконалення політики і права, визначено наукові дисципліни, які комплексно розглядають взаємодію політики і права та передбачають тенденції її розвитку. Встановлено, що в Україні існують наукові розробки, які здатні забезпечити збільшення впливу об'єктивних чинників на право, розвивається наукова дисципліна, спрямована на якісне покращення політики – політичне прогнозування. На думку автора, проблема полягає у відсутності бажання влади використовувати зазначені напрацювання. У зв'язку з цим актуальною є концепція Л. Петражицького, що містить обґрунтування політики права, одним із завдань якої вважається вдосконалення думок, поведінки, практичної діяльності людей.

Ключові слова: політика, право, вдосконалення законодавства, правова політика, законодавча політика, політика права, політичне прогнозування.

Oksana Kukuruz. Scientific basis of improve policy and law as a necessary condition for efficient development in Ukraine. Characteristics of politics and law in Ukraine, concepts that include scientific developments for policy and law improvement, scientific disciplines that comprehensively examine the interaction between policy and law and predict trends in its development are considered in this article. It was found that in Ukraine there are scientific developments that allow to increase the influence of objective factors on the law, scientific discipline is being developed, aimed at qualitative improvement of the policy – political forecasting. According to the author, the problem is not the desire of the authorities to use these

Кукуруз Оксана Володимирівна – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

developments. In connection with this, the concept of L. Petrazycki – policy of law, is relevant. One of its tasks is to improve thoughts, behaviours, actions of people.

Key words: *policy/politics, law, improvement of legislation, legal policy, legislative policy, policy of law, political forecasting.*

Політика і право є тими явищами, які проникають майже у всі сфери суспільного життя. Зміст, цінності, принципи, закладені в цих двох найважливіших регуляторах, впливають на розвиток країни. Політика і право зумовлені соціокультурними особливостями кожної країни, геополітичними чинниками, а в періоди суспільних трансформацій значною мірою залежні від суб'єктів, які мають найбільше повноважень у сфері прийняття політичних рішень і правотворенні. За умов, коли попередній режим втратив свою спроможність управляти суспільними відносинами, а нові правила ще не сформувалися, на перший план часто виходять суб'єктивні, а не об'єктивні засади формування політики і права. Численні наукові дослідження трансформаційних процесів в Україні свідчать, що в процесі державотворення саме суб'єктивні чинники часто домінують над об'єктивними. Власне тому через 27 років реформування політичної і правової систем Україна ще не стала економічно потужною, ефективною державою, хоча має для цього достатньо і матеріальних, і людських ресурсів. Таким чином, нагальною є потреба дослідити наукові напрацювання, що сприятимуть посиленню впливу об'єктивних чинників на політику і право.

Наукових напрацювань щодо таких суспільних явищ, як політика і право, є чимало у межах кожної з дисциплін – політології і правознавства. Значно менше можна знайти публікацій, в яких ці явища розглядаються комплексно, аналізується їх вплив на розвиток України. Серед таких варто відзначити Ю. Шемшученка, О. Ющика, В. Горбатенка, М. Теплюка, В. Риндюк, О. Минькович-Слободяник. Метою цієї статті є визначити теоретико-прикладні аспекти вдосконалення політики і права, які сприятимуть ефективному розвитку України. Завдання полягають у наведенні характеристик політики і права в Україні; аналізі концепцій, які включають наукові розробки, спрямовані на вдосконалення політики і права; визначенні наукових дисциплін, які комплексно розгляда-

дають взаємодію політики і права та передбачають тенденції її розвитку.

Характеристику стану політики і права в Україні у своїх численних дослідженнях дають українські правники. Зокрема, аналізуючи політичні та юридичні події в Україні в період кінця 2004 – початку 2007 років, Ю. Шемшученко, О. Ющик доходять висновку, що в нашій країні існує «правовий нігілізм, неповага до закону і права, панування так званої «політичної доцільності» у вирішенні суспільних питань» [1, с. 6]. Зміна організації діяльності державної влади, за їхніми спостереженнями, асоціюється з боротьбою різних політичних сил за владу. Науковці зазначають, що ця політична боротьба визначає зміст сучасного політичного процесу в Україні, впливає на правову форму цього процесу, підпорядковує право і Конституцію потребам боротьби за владу. Ю. Шемшученко і О. Ющик наголошують, що у співвідношенні «політика» і «право» акценти необхідно змістити у напрямі права. Для цього, на їхню думку, необхідне «наукове уявлення про право і політику, розуміння сутності цих явищ, їх суспільної природи, пізнання їх як необхідних феноменів історичного розвитку [1, с. 7].

Загалом погоджуючись з визначенням стану політики і права правниками, і особливо з необхідністю наукових підходів до цих явищ, варто зробити деякі застереження. Із аналізу змісту цієї публікації випливає, що право ними розглядається як апіорі позитивне явище, зміст і призначення якого у конкретний період суспільного розвитку певні суб'єкти змінили з метою досягнення владних цілей. А політика – як негативне явище, бо асоціюється лише з конкретною практичною діяльністю цих суб'єктів. Поза увагою вчених залишається той факт, що поняття «політика» може означати не лише боротьбу за владу (англ. «politics»), а й програму, принципи, цілі розвитку суспільства (англ. «policy»). Якщо до уваги береться аксіологічний підхід до визначення права – загальнолюдська цінність, то й політику треба сприймати як мистецтво управління суспільними справами. Право у юридичних дослідженнях часто розглядається як явище з певним набором стійких характеристик, а політика натомість розглядається в динаміці. За таких умов право також повинно розглядатися в динаміці, з конкретними прикладами правотворення, правореалізації.

Характеристику діяльності українського парламенту з одночасним наданням науково обґрунтованих рекомендацій для її покращення надає український правник М. Теплюк. Серед суттєвих недоліків він називає «надмірну політизацію роботи законодавчого органу, що істотно деформує організацію законодавчої діяльності, а отже, і формування національного законодавства» [2, с. 51]. На його думку, необхідно розмежувати політичну і суто організаційну складові у роботі парламенту України. Науковець пропонує створити Раду фракцій, яка б напрацьовувала політичні рішення (визначала загальні питання роботи парламенту, пріоритетні питання, досягала політичних домовленостей між фракціями з різних питань тощо), і Президію Верховної Ради України, яка б вирішувала організаційні питання роботи парламенту, з урахуванням пропозицій комітетів. Посилення ролі комітетів у організаційних питаннях, на думку науковця, повинно зменшити політизацію цих питань.

На основі багаторічного досвіду роботи в апараті Верховної Ради України та наукових досліджень М. Теплюк дає низку пропозицій, які можуть стати науковою основою системної, комплексної, теоретично осмисленої парламентської реформи в Україні. Серед таких – закріплення постійного переліку комітетів з визначенням предметів їх відання (зніме проблему політизованого «поділу портфелів»); закріплення права законодавчої ініціативи за главою держави, урядом, Верховним Судом України і групою народних депутатів України, не меншою за чисельність найменшої депутатської фракції (групи) (зніме проблему величезної кількості законопроектів, що необґрунтовано перевантажують роботу парламенту); створення тематичних робочих груп, які б відповідали за якісне, науково-експертне, юридичне та лінгвістичне забезпечення підготовки законопроекту. М. Теплюк наголошує на важливості практичного значення суспільних наук у процесі реформування інститутів публічної влади в Україні, зокрема, визначенні ними науково обґрунтованих методологічних засад необхідних реформ [3, с. 22].

О. Ющик розробив орієнтовну модель комплексної системи управління законодавчим процесом. Він називає її «управлінським механізмом» єдиної системи державного управління суспільством,

що може забезпечити узгоджену та ефективну роботу всіх учасників національного законодавчого процесу для досягнення його цілей. Цей «механізм», на думку науковця, повинен включати: визначення цільових орієнтирів (побудову «дерева цілей») управління законодавчим процесом, його функціональної структури, формування організаційної структури управління, застосування комплексу методів і технологій здійснення управлінської діяльності, забезпечуючи цілеспрямованість, системність та економічність управління законодавчим процесом, сприяючи підвищенню рівня наукової обґрунтованості управлінських рішень, втілюючи світовий досвід у сфері управління, раціонально сполучаючи рекомендаційні та обов'язкові вимоги до законотворення [4, с. 31 – 32].

Покращенню якісного стану законодавства значну увагу приділяє український науковець В. Риндюк. Для позначення такої діяльності вона пропонує вживати поняття «удосконалення законодавства», в межах якого виділяє два види – «упорядкування законодавства» і «новелізацію законодавства». Перший вид діяльності науковець пов'язує з усуненням двозначності, невиправданого дублювання нормативно-правових положень, ліквідацією прогалин та протиріч у правовому регулюванні суспільних відносин, уніфікацією термінології, скасуванням недіючих, віджилих нормативних положень, об'єднанням однорідних нормативно-правових актів, їх систематизацією, уточненням та конкретизацією (деталізацією) нормативних положень тощо. Другий – зі створенням нових юридичних норм, що відбувається в тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювались і необхідність у цьому виникає вперше [5, с. 38].

Значну увагу В. Риндюк приділяє також поняттю, формам, видам і реалізації законодавчої техніки в Україні. Остання є видом юридичної техніки і визначається В. Риндюк як система мовних та логічних прийомів, методів, юридичних процедур і спеціально-юридичних засобів законодавчої діяльності державного апарату з вироблення юридичних норм у формі положень законодавчих актів з метою встановлення належного правопорядку в суспільстві. Науковець визнає, що застосуванню законодавчої техніки повинна передувати законодавча політика, яка, власне, «визначає те, які суспільні відносини потребують правового регулювання, і якого

same; а за допомогою законодавчої техніки це визначення реалізується юридико-технічно у вигляді юридичних норм у положеннях законодавчих актів, тобто здійснюється переклад політики на мову права» [6, с. 213].

Більш широким поняттям, яке включає в себе законодавчу політику, є правова політика. Виходячи із етимології слів, остання інколи розуміється як політика, що здійснюється на основі права, правовими методами. Однак частіше під цим поняттям розуміють політику в сфері права. Український правник О. Минькович-Слободяник правову політику визначає як комплекс ідей, завдань, програм, цілей, принципів, установок, які реалізуються у сфері дії права, мають наукове підґрунтя і об'єктивно потребують упорядкування публічною владою [7, с. 172].

Як бачимо, такий суб'єкт, як публічна влада, відповідає за зміст і принципи правової політики в державі. Водночас, у характеристиках стану політики і права, які наводилися на початку статті, зазначалося, що саме влада знижує якість законодавства, політизує правові, організаційні питання. Ймовірно, проблема полягає в тому, щоб змусити політиків, правників, представників публічної влади розуміти наслідки їх рішень і дій. Зазначеними засобами володіють такі наукові дисципліни, як політика права, юридичне і політичне прогнозування.

У науковій літературі вважається, що першим запропонував і методологічно обґрунтував необхідність існування окремої науки «політики права» польський і російський учений Л. Петражицький [8, с. 194], який, до речі, юридичну освіту здобув в Україні. На його думку, «сутність проблем політики права полягає в науково обґрунтованому передбаченні наслідків, яких належить очікувати у разі впровадження певних правових положень і у опрацюванні таких принципів, впровадження яких до системи чинного права законодавчим шляхом (чи іншим, наприклад, у міжнародній сфері) стало б причиною певних бажаних результатів» [9, с. 13]. Право, в розумінні Л. Петражицького, є психічним чинником суспільного життя. «Його дія полягає, по-перше, у збудженні чи пригніченні стимулів до різних дій і утримань (мотиваційна або імпульсивна дія права), по-друге, у зміцненні і розвитку одних схильностей і рис людського характеру, ослабленні і викоріненні інших,

загалом у вихованні психіки народу в належному до характеру і змісту чинних правових норм напрямі (педагогічна дія права). Відповідно до цього завданням політики права є: 1) раціональне керування індивідуальною і масовою поведінкою з допомогою відповідної правової мотивації; 2) вдосконалення людської психіки, очищення її від зловмисних, антисуспільних схильностей, прищеплення і зміцнення протилежних схильностей» [10, с. 21].

Право повинно сприяти досягненню визначених суспільних цілей. Л. Петражицький вважав, що законодавець має бути раціональним. Він повинен враховувати рівень культурного і цивілізаційного розвитку певного суспільства та багато інших чинників, у тому числі те, «на якому рівні розвинені в певному суспільстві чесність, ощадливість, економія, освіта, яким є стан і розподіл національного багатства, яким є розвиток кредиту, обміну, комунікації тощо» [11, с. 170]. Згодом учні й послідовники ідей Л. Петражицького розвинули його концепцію політики права. Зокрема, польські вчені К. Опалек і Є. Врублевські виокремили три розділи політики права – політику створення права (створення норм достатньо загальних і абстрактних, які повинні слугувати реалізації закладених законодавцем цілей); політику застосування права (прийняття таких рішень застосування права, які б реалізували закладені цілі, коли правові норми залишають певний зазор для прийняття рішень); політику реалізації права (використання прав та повноважень, наданих з метою отримання певних суспільних наслідків) [12, с. 14].

До оригінальної концепції наукової політики права, яку ще наприкінці XIX ст. розробив Л. Петражицький, починають активно звертатися представники різних дисциплін, зокрема, філософії права, теорії права, соціології права [13]. Правники, що розглядають концепцію політики права, не завжди вказують на значення поняття «політика». З аналізу цієї концепції випливає, що йдеться про політику як програму, принципи, цілі розвитку суспільства, тобто її змістовну частину (англ. «policy»). Політологи також повинні аналізувати концепцію політики права, зробити свій внесок до її розвитку і практичної реалізації.

На сьогодні в українській науковій літературі концепція Л. Петражицького про політику права згадується вкрай рідко.

Питання, пов'язані з передбаченням дії правових актів, розглядаються в межах юридичного прогнозування. Однак комплексних праць, присвячених цій дисципліні, в Україні також немає, вона здебільшого представлена окремими публікаціями. На думку українського політолога В. Горбатенка, прогнозування у праві є «новим якісним етапом у науковому пізнанні суспільних явищ, а тому юридична наука і державна влада повинні виявити необхідне піклування про прогностичний метод дослідження державно-правових явищ» [14, с. 39].

Натомість наукове передбачення в сфері політики є більш розробленим, принаймні на теоретико-прикладному рівні. Зокрема, у монографії В. Горбатенка «Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика» (2006) показано місце, роль, засоби прогнозування суспільно-політичного розвитку, стратегію і тактику внутрішньополітичного прогнозування. Наукове передбачення, на думку В. Горбатенка, має важливе значення у політиці, оскільки воно пронизує всі сфери суспільного життя, стосується інтересів мільйонів людей. Передбачення наслідків політичних рішень є надзвичайно важливою умовою стійкого розвитку суспільства – підкреслює вчений. «Політика як необхідна й надзвичайно важлива складова життєдіяльності людини, з одного боку, є не запланованим наперед, а стихійним витвором історії, кінцеві результати якого незмінно розходяться з первісними задумами, але, з іншого – лише чітке регулювання політичного розвитку здатне в перспективі принести позитивні результати» [15, с. 334 – 335]. Одним із різновидів наукового передбачення є політичне прогнозування, яке розглядається як «багатогранна і різноаспектна діяльність з проведення спеціальних наукових досліджень і розробки прогнозів численних складових політики у сфері їхніх різнобічних взаємозв'язків і взаємодій, а також в галузі взаємозв'язків з іншими сферами життєдіяльності суспільства: економічною, соціальною, духовною» [15, с. 54].

Отже, вдосконалення політики і права в Україні потребує вирішення таких теоретичних і практичних проблем: 1. Співмірне тлумачення політики і права, яке передбачає застосування однакового підходу до явищ, що порівнюються. У наведених вище характеристиках політика подавалася як негативне явище, оскільки

ки розумілася як боротьба за владу (діяльнісний підхід), а право – як позитивне явище, бо трактувалося як справедливість (ціннісний підхід). 2. Аналізуючи політику і право в період трансформацій, необхідно враховувати, що вони активно змінюються, зазнають впливу багатьох чинників. Отже, їх необхідно досліджувати в динаміці, а не розглядати як константи, які притаманні стабільним політичним і правовим системам. 3. В Україні є наукові розробки, які здатні забезпечити збільшення впливу об'єктивних чинників на право. Це, зокрема, модель комплексної системи управління законодавчим процесом, розмежування політичних і організаційних складових у роботі парламенту, основні напрями вдосконалення законодавчої техніки. 4. В Україні також розвивається наукова дисципліна, яка може забезпечити необхідне якісне покращення політики – політичне прогнозування. Проблема полягає у відсутності бажання влади використовувати ці напрацювання. У зв'язку з цим актуальною є концепція Л. Петражицького – політика права, одним із завдань якої вважається вдосконалення думок, поведінки, практичної діяльності людей.

1. Шемшученко Ю., Ющик О. Політика, право, конституція // Право України. 2007. № 8. С. 6–8.

2. Теплюк М. О. Конституційні основи ефективності державної влади в Україні в умовах здійснення реформ // Право України. 2015. №5. С. 47–53.

3. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 28 с.

4. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 45 с.

5. Риндюк В. І. Удосконалення законодавства та його співвідношення з найбільш близькими правовими явищами // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. №4. С. 35–38.

6. Риндюк В. І. Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика: монографія / відп. ред. Ющик О. І. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 272 с.

7. Минькович-Слободяник О. В. Правова політика: стратегічні пріоритети і напрями вдосконалення: монографія. Київ: Логос, 2012. 196 с.

8. Rot H. Elementy teorii prawa. Wyd. 5 zm. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1992. 289 s.

9. Petrażycki L., Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej, oprac. Jerzy Lande, wstęp Tadeusz Kotarbiński, posł. Leon Kurowski. PWN, Warszawa, 1959. 492 s.

10. Petrażycki L. O ideale społecznym i odrodzeniu prawa naturalnego. Z dodatkiem o gospodarstwie i o istocie i przesłankach ekonomji politycznej, Warszawa: Księgarnia L. Idzikowskiego, 1925. 127 s.

11. Petrażycki L., Wstęp do nauki polityki prawa, przeł Wiktor Leśniewski, posł. Jerzy Kowalski. PWN, Warszawa, 1968. 451 s.

12. Zirk-Sadowski M. Polityka fiskalna a polityka prawa // Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica. 2015. Nr. 75. S. 7 – 22.

13. Див.: Kukuruz O. Polityka tworzenia prawa w pracach polskich prawników: aspekty politologiczne // Studia Politologiczne. 2015. Vol. 38. S. 219 – 236.

14. Правова футурологія: предметне поле і перспективи розвитку в Україні // Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2017. Випуск 8. С. 36 – 40.

15. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика. Київ: Генеза, 2006. 400 с.