

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

КАТЕГОРІЯ «КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА» (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

CATEGORY «CONSTITUTIONAL AND LEGAL POLICY» (THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS)

Статтю присвячено дослідженню правової природи юридичної категорії «конституційно-правова політика». Представлено авторське визначення поняття конституційно-правової політики. Визначаються ознаки та завдання конституційно-правової політики, а також місце нової категорії в системі науки конституційного права. Аналізується співвідношення категорій «конституційно-правова політика» і «конституційна політика», «законодавча політика». Убачається доцільність прийняття науково обґрунтованої концепції конституційно-правової політики задля вдосконалення процесу конституційного будівництва.

Ключові слова: національна правова система, правова політика, конституційно-правова політика, конституційне будівництво, правове регулювання.

Статья посвящена исследованию правовой природы юридической категории «конституционно-правовая политика». Представлено авторское определение понятия конституционно-правовой политики. Определяются признаки и задания конституционно-правовой политики, а также место новой категории в системе науки конституционного права. Анализируется соотношение категорий «конституционно-правовая политика» и «конституционная политика», «законодательная политика». Усматривается целесообразность принятия научно обоснованной концепции конституционно-правовой политики для усовершенствования процесса конституционного строительства.

Ключевые слова: национальная правовая система, правовая политика, конституционно-правовая политика, конституционное строительство, правовое регулирование.

The article is dedicated to the research of legal nature of the juridical category “constitutional and legal policy”. The author’s definition of notion of constitutional and legal policy is presented. The signs and tasks of constitutional and legal policy and also a place of new category in the system of science of constitutional law are determined. A correlation of the categories “constitutional and legal policy” and “constitutional policy”, “legislative policy” are analyzed. Expediency of adopting the scientifically substantiated conception of constitutional and legal policy of the state for the sake of improving the process of constitutional building is seen.

Key words: national legal system, legal policy, constitutional and legal policy, constitutional building, legal regulation.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення пріоритетними напрямками розвитку української держави є проведення низки демократичних перетворень у різних сферах життєдіяльності суспільства, де належним чином мають бути забезпечені права і свободи людини і громадянина, гарантовані Конституцією України. Однак декларативність положень чинної Конституції України, наявні формально-юридичні недоліки конституційного законодавства, неналежне виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов’язань щодо гармонізації національного законодавства з законодавством ЄС дезорганізують процес конституційного будівництва та знижують авторитет української держави як суб’єкта міжнародних відносин. Зазначена вище проблематика є предметом окремого напрямку державної політики – конституційно-правової, що потребує науково обґрунтованої концепції, яка б сприяла удосконаленню процесу конституційного будівництва. Це питання набуває сьогодні особливої **актуальності** у загальному контексті процесів правової глобалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правової політики є малодослідженою в українській юридичній науці. Серед досліджень, присвячених питанням розроблення загальнодержавної концепції правової політики, слід виділити

роботи В. Тація, Ю. Шемшученка, О. Петришина, В. Селіванова, О. Скрипнюка, М. Панова, О. Рудневої та інших. Так, О. Руднева зазначає, що процес реформування вітчизняної правової системи відбувається безпланово шляхом спроб і помилок, унаслідок відсутності на державному рівні науково обґрунтованої концепції правової політики, яка б визначала зважений підхід до питань юридичної стратегії і тактики, глибокий аналіз і прогноз, урахування громадської думки й кваліфіковану оцінку можливих наслідків рішень [1, с. 14].

Правова політика, на думку В. Селіванова, є певною формою безпосереднього правового вираження державної політики у будь-якій загальнозначущій сфері суспільного життя, яке впорядковується та управляється органами державної влади і органами місцевого самоврядування [2, с. 9]. Так, правова політика досить різноманітна за своєю природою. Так, залежно від сфери її здійснення вона може бути конституційно-правова, фінансово-правова, цивільно-правова, кримінально-правова тощо. На нашу думку, концептуалізації потребує як загальнодержавна правова політика, так і галузеві види правової політики.

Сьогодні найбільш розробленою є тематика кримінально-правової політики, окремі аспекти якої представлено на рівні дисертаційних досліджень

[3; 4]. Поняття та сутність конституційно-правової політики фрагментарно висвітлено в роботі О. Минькович-Слободяник, де автор визначає цей вид правової політики як необхідний стрижень формування правової системи, оскільки саме за допомогою конституційно-правової політики, яка найближче з-поміж інших знаходиться до загальнодержавної політики, втілюються в життя стратегічні завдання держави, реалізується конституційне законодавство, забезпечуються основні гарантії прав та свобод людини і громадянина [5, с. 22]. Загалом, конституційно-правова політика ще не стала самостійним предметом дослідження науки конституційного права, тому аксіологічне значення цього правового явища ще не представлено в юридичній науці. Натомість конституційно-правова політика, її сутність, завдання, пріоритети, стали предметом системних наукових досліджень сучасних російських правознавців, зокрема О. Малько, М. Матузова, В. Затонського, Т. Пряхіної, О. Рібакова, Є. Анічкина та інших.

Мета дослідження. Відсутність належного методологічного аналізу значення конституційно-правової політики для упорядкування сьогоденного хаотичного процесу конституційного будівництва негативно позначається як на правотворчій, так і правозастосовній практиці. Так, автор ставить за мету обґрунтування доцільності введення до системи науки конституційного права категорії «конституційно-правова політика», де належне визначення її змісту, завдань, пріоритетів, мусить мати не лише теоретичне, але і практичне значення для юриспруденції.

Виклад основного матеріалу. Правова політика виникла як самостійний напрям дослідження права в юриспруденції у другій половині XIX ст. («політика права»), завданням якої стало критичне оцінювання чинного законодавства і розроблення ідей щодо удосконалення дійсного механізму правового регулювання. Однак правова політика спершу розглядалася як галузева, що має прикладний характер, а лише з часом відбулося становлення загальнотеоретичної категорії «політика права». Так, спершу до системи правознавства увійшла категорія «конституційна політика», яку французький учений Б. Констан використав у своїй праці «Курс конституційної політики» (1816–1820) з метою обґрунтування необхідності деконцентрації влади держави шляхом її поділу, встановлення гарантій проти свавілля політиків, яка б сприяла прогресивному розвитку суспільства і права [6, с. 105].

Конституційно-правова політика вважається провідною серед інших видів правової політики. По-перше, конституційно-правова політика найближче з-поміж корелюється з політикою взагалі [6, с. 265]. По-друге, у межах цієї політики розробляються, закріплюються на вищому законодавчому рівні і втілюються в життя найбільш принципові положення, що мають значення відправних начал для всіх інших галузей державної політики [7, с. 111–112].

На думку російських правознавців А. Малько, В. Затонського, *конституційно-правова політика* – науково обґрунтована, послідовна і системна

діяльність державних органів та інститутів громадянського суспільства щодо створення ефективного механізму конституційно-правового регулювання, оптимізації конституційного розвитку конкретної країни [6, с. 262]. Виходячи із семантичного аналізу терміна «політика», який визначається як система цілей та засобів досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя [8, с. 629], ми не можемо погодитися з діяльнісним підходом щодо визначення поняття категорії «конституційно-правова політика». Правильно зазначає російська дослідниця А. Коробова, що «будь-яка політика починається спершу з ідей і полягає в її формулюванні, а потім у здійсненні» [9, с. 15]. Тому *конституційно-правову політику* слід розглядати як різновид загальнодержавної правової політики, що є сукупністю ідей стратегічного характеру, які вироблені органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участю інститутів громадянського суспільства і втілені у конкретні програми, котрі передбачають удосконалення механізму конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

У юридичній літературі часто ототожнюють такі категорії, як «конституційно-правова політика» і «конституційна політика», «законодавча політика». Слушною є думка Є. Анічкина про некоректність ототожнення цих понять унаслідок різних змістовних характеристик. Так, *конституційна політика* спрямована на удосконалення Основного Закону держави і втілюється у проектах нової конституції, у конституційних поправках. *Законодавча політика* спрямована на удосконалення конституційного законодавства в цілому, починаючи із законотворчості і завершуючи ефективною реалізацією законів. Натомість *конституційно-правова політика* має більш широке смислове наповнення, оскільки охоплює оптимізацію механізму конституційно-правового регулювання в цілому, включаючи Конституцію, поточне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти, звичаї, правові пропозиції Конституційного Суду, а також міжнародні договори та акти, ратифіковані парламентом [10, с. 244].

Конституційно-правовій політиці властиві державно-вольовий, засадничий і системоутворювальний характер, високий ступінь політизованості, цілеспрямованість, планомірність; цей вид правової політики реалізується у правових формах і за допомогою використання правових методів [10, с. 246–247].

Зміст конституційно-правової політики становлять політико-правові питання стратегічного характеру, що опосередковуються своєрідністю змісту вітчизняного конституційного права. Серед елементів змісту правової політики М. Панов вирізняє стратегію і щоденну практику законотворчості; принципи і механізми правового регулювання; конституційне будівництво; судово-правову і адміністративну реформи; пошук оптимальних форм парламентаризму і закріплення плебісцитних традицій; вироблення досконалих ліній взаємодії різних гілок влади та ефективних механізмів протизваги між ними; удосконалення виборчого права та інших кодифікованих

галузей права; зміцнення законності, правопорядку, дисципліни і державності [11, с. 37]. На нашу думку, більшість із цих змістовних елементів є частинами саме змісту конституційно-правової політики, а не правової політики в цілому, внаслідок специфіки предмета правового регулювання, як і проведення конституційної реформи, удосконалення основ конституційного ладу, котрі О. Скрипнюк зазначає як завдання правової політики [12, с. 269–270]. Крім того, безпосередніми завданнями конституційно-правової політики мають бути такі:

- захист державного суверенітету;
- удосконалення положень чинної Конституції України і конституційного законодавства в цілому, зокрема прийняття давно очікуваних законів про імпичмент Президента України, про всеукраїнський та місцеві референдуми, про нормативно-правові акти тощо;
- адаптація конституційного законодавства у до *acquis communautaire*;
- забезпечення стабільного функціонування вищих органів державної влади;
- забезпечення державою прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України;
- підвищення рівня правової культури посадових осіб і громадян.

Завдань у конституційно-правової політики досить багато, тому мають бути визначені пріоритети на найближчий час і на перспективу. Завдання конституційно-правової політики визначаються задля досягнення загальної мети – утвердження в Україні громадянського суспільства і правової держави.

Загалом, конституційно-правова політика має, на думку фахівців, виробляти юридичні алгоритми вирішення конституційних проблем, колізій, криз, покликана попереджати негативні ситуації, пропонувати механізми, що спрацьовують на випередження, пов'язані з чітким юридичним плануванням [6, с. 265].

Непослідовність у формуванні і здійсненні конституційно-правової політики свідчить про відсутність концепції конституційно-правової політики.

На думку українського правознавця О. Петришина, *концепція правової політики* – це система теоретичних положень, що фіксують досягнутий рівень правового розвитку й визначають цілі, принципи, перспективи і напрями вдосконалення основоположних механізмів правового регулювання і правозасто-

совної практики, що найбільш ефективно функціонує у формі доктринального документа [1, с. 28–29].

Правові ідеї стратегічного характеру, що полягатимуть в основі концепції конституційно-правової політики, мусять мати належне наукове обґрунтування, оскільки інакше правова політика буде, на думку дослідників, лише конгломератом безсистемних заходів у галузі правотворчості, нездатних призвести до запланованого результату [13, с. 101]. Наукові основи правової політики мають бути системою знань не лише теоретичного, але і практичного характеру, що сприятимуть законодавцю продумано проводити ефективні заходи щодо модернізації соціальних відносин, розвитку громадянського суспільства в Україні та формуванню засад правової держави, де головною цінністю і головним пріоритетом має бути людина, її честь і гідність.

Концепція конституційно-правової політики, як будь-якої галузевої правової політики, мусить мати відповідну програму з виконання положень концепції із зазначенням конкретних заходів і строків виконання. Положення програми мають бути чіткими і конкретними, не містити таких абстрактних положень, як «посилення, удосконалення, поліпшення, оптимізації» тощо, натомість має містити конкретні кількісні критерії, за якими можна було б оцінити успішність чи неуспішність реалізації окремих положень концепції [1, с. 49–50].

Концепція конституційно-правової політики має стати орієнтиром для модернізації конституційного будівництва країни шляхом проведення системних реформ у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах життєдіяльності українського суспільства за допомогою правового інструментарію. Відсутність концепції конституційно-правової політики зумовлена як недостатньою розробленістю теорії конституційного права, так і теорії правової політики в цілому [6, с. 263].

Таким чином, конституційно-правову політику слід розглядати як самостійний вид державної політики у сфері права, що втілюється як у доктринальній, так і у нормативній формі. Конституційно-правова політика (як нова юридична категорія) має зайняти чільне місце як у системі науки конституційного права, так і в практиці українського конституціоналізму, оскільки в межах саме цього виду правової політики формується загальна стратегія правового розвитку суспільства і держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О.М. Рудневої, д. ю. н., проф. Київ : НІСД, 2013. 160 с. URL : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf
2. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології). Право України. 2001. № 12. С. 6–14.
3. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2005. 35 с.
4. Митрофанов А.А. Основні напрями кримінально-правової політики в Україні: формування та реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2005. 22 с.
5. Минькович-Слободяник О.В. Види правової політики України. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 21–23. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/21.pdf
6. Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики: учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с.

7. Малько А.В., Саломатин А.Ю. Основы правовой политики: Учеб. пособие для магистрантов. 2 изд. Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2017. 170 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4. 720 с.
9. Малько А.В. Шундигов К.В. Правовая политика современной России: цели и средства. Государство и право. 2001. № 7. С. 15–22.
10. Аничкин Е.С. Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты. Право и политика. 2012. № 2 (146). С. 243–247. URL: http://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=17467
11. Панов М., Герасіна Л. Правова політика як універсальний феномен соціального буття. Право України. 2001. № 8. С. 36–40.
12. Скрипнюк О. Сучасна правова політика та проблеми конституційної модернізації в Україні. Правова політика в Україні: питання теорії та практики: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 24 жовтня 2014 року): в 2 т. Київ: Національна академія прокуратури України, 2014. Т. 1. С. 269–272. URL: <http://napu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/KONFERENCE-1tom.pdf>.
13. Правовая политика и правовая реформа в современной России (обзор материалов «круглого стола»). Государство и право. 2009. № 4. С. 100–107.