



цих / Е.В. Тимашкова // *Актуальные проблемы теории и истории государства и права : материалы межвузовской научно-теоретической конференции, Санкт-Петербург, 19 декабря 2002 г. / под общ. ред.: В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова. – Санкт-Петербург, 2003. – С. 155–159.*

8. Лебедев М.Е. *Субординационные связи в системе российского законодательства /*

М.Е. Лебедев // Российский юридический журнал. – 2001. – № 3. – С. 29–31.

9. Шебанов А.Ф. *Формасоветского права / А.Ф. Шебанов. – Москва : Юридическая литература, 1968. – 213 с.*

10. Сырых В.М. *Логические основания общей теории права / В.М. Сырых. – 2-е изд., стер. – Москва : Юстицинформ, 2000–2004. – Т. 1 : Элементный состав. – 2000. – 527 с.*

УДК 340.143

М. Кармаліта,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету державної податкової служби України

КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ І ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

Як доводить світовий та вітчизняний досвід суспільного розвитку, жодні соціальні перетворення не можуть відбуватись за відсутності сучасного теоретичного обґрунтування. Сьогодні наука розробляє конкретні наукові пропозиції та рекомендації щодо усіх без виключення сфер суспільного життя. У наш час, коли триває процес становлення правової держави, учасники державотворення не можуть не вивчати та не враховувати теоретичні висновки, які є наслідком практичного досвіду, а також не брати до уваги науково обґрунтовані рекомендації.

Роль доктрини в управлінському процесі обумовлена комплексним характером взаємодії права та суспільства, необхідністю постійного уточнення висунутих теорій, моніторингу ступеню ефективності їх впливу на соціальні відносини. Мінливість зовнішнього середовища провокує формування надійних засад управління, заснованих на правовій доктрині.

Проблема концептуального супроводження діяльності органів державної влади та наукового обґрунтування реалізованої ними політики є предметом

уваги вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, слід наголосити на дослідженнях вчених: Л.В. Голоскокова, Є.П. Євграфової, А.П. Зайця, С.В. Полєніної, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики та ін. Частковий теоретичний аналіз впливу правової доктрини на процеси права та державотворення простежується у працях М.І. Кагадія, О.М. Ковальчука, М.І. Козюбри, В.О. Котюка, Н.М. Пархоменко, О.Ф. Скакун, Р.Б. Тополевського, Д.Ю. Хорошковської та ін.

Сьогодні вважаємо за необхідне суттєво підвищити роль наукової еліти в суспільно-політичному житті держави. Успішне реформування економіки, політики та соціальної сфери залежить від реального залучення наукового потенціалу країни до процесу прийняття державних рішень, виконання їх незалежної наукової експертизи, глибокого аналізу тих явищ, що виникають у процесі зміни держави, суспільства, людини, до формування науково обґрунтованих цілей політики та шляхів їх досягнення, нових ідей і цінностей.

Метою даної статті є теоретичний аналіз взаємозв'язку правової доктрини

та державної політики, зокрема її ефективного впливу на виконання завдань та функцій держави.

Важливою вимогою до організації та успішного функціонування державних органів є реалізація ряду принципів організації та діяльності державного апарату. Як ідея найвищого авторитету виступає потреба у науковому осмисленні, тобто концептуальному обґрунтуванні державної політики, здійснюваної органами державної влади, використанні новітніх досягнень науки і техніки, організаційно-технічних засобів та інформаційних технологій [1, с. 166].

Правова доктрина відображає складену наукову думку, яка завдяки глибині та авторитетності сформована загальною практикою, відповідним чином впливає на законодавця. Вона має власні характеристики, які зумовлені її основною функцією – функцією формування засад правотворчості та правозастосування. Таким чином, її особливою ознакою є концептуальний характер. Таке «службове» становище щодо нормативно-правових актів зовсім не зменшує її значення. Дійсно, офіційною формою права є закон, а не правова доктрина. Однак жоден з конституційних принципів прямо не забороняє використовувати положення правової доктрини в якості регулятора суспільних відносин.

Сьогодні вплив доктринальних правових положень все більше відчувається. Залежність законодавця від доктрини сприяє підвищенню якості нормативно-правових актів. Спроба правотворчих органів приймати акти-доктрини свідчить про певні тенденції. Якщо документи-доктрини ігноруються так само, як доктрини-наукові праці, то жодного позитивного результату не очікується.

Акти загальнодержавного значення, якими оформлюються такі доктрини, затверджуються вищими органами державної влади – президентом, парламентом, урядом держави, тобто є обов'язковими до виконання на її території.

Як слушно зазначає Є.П. Євграфова, існує стала презумпція, що акти-доктрини спираються на сучасні досягнення наукових досліджень у тій чи іншій дер-

жавно-правовій сфері. Акти-концепції, які є також надзвичайно популярними сьогодні, завжди ґрунтуються на певній науковій доктрині. Для їх розробки запрошуються авторитетні вчені-юристи, а в разі необхідності – фахівці з інших галузей сучасної науки [2, с. 57].

На жаль, нехтування доктринами наукового походження заклало підвалини нехтування доктринами та концепціями законодавця. Закріплення основоположних ідей законодавцем в загальних актах має визначати наступну правотворчу та правозастосовчу діяльність.

В Україні констатувати безперешкодний вплив доктрини на сучасного законодавця як стійку тенденцію безпідставно.

Так, С.В. Поленіна у своєму монографічному дослідженні звертає увагу на те, що Конституція Російської Федерації (1993 року) позбавила права законодавчої ініціативи громадські організації та академію наук Росії, які були наділені таким правом діючим раніше Основним законом країни. Доцільність такого рішення в сучасних умовах є досить дискусійною [3].

Звичайно ступінь впливу правових доктрин на правотворчий та правозастосовний процеси в різних країнах не завжди однакова. Це є зрозумілим, враховуючи те, що кожна з країн має власну систему права, свій набір правового інструментарію. У Франції, наприклад, досить високо цінуються академічні думки та доктрини, що стосуються практичних аспектів права [4, с. 13].

Доктрина сприяє раціоналізації вольового прояву державної влади. Це пов'язано з тим, що в будь-якій державі, як у географічному утворенні, мають місце різноманітні умови для розвитку та існування як суспільства, так і права [5, с. 198].

Майже кожне рішення винесене у порядку касаційного оскарження, а також значна кількість рішень апеляційних судів підпадає під оцінку та коментується в авторитетних спеціалізованих виданнях. Коментатори показують на зв'язок між винесеними рішеннями, приділяють увагу не лише тому, що в них було пря-



мо зазначено, але й те, що судді оминули. Юридична теорія здійснює великий вплив на судову практику, яка досить часто відтворює запропоновані доктринами конструкції в своїх рішеннях [6, с. 48].

Так, у Німеччині та Італії перевага віддається фундаментальним доктринам академічного характеру [4, с. 62]. В ієрархії юридичних професій згаданих країн найбільш поважні позиції у Франції займають провідні судді, в Німеччині та Італії першість належить добре відомим професорам права та науковим працівникам.

Доктрина є теоретичним базисом законодавства Німеччини. Конституційний суд ФРН вважає, що «надпозитивне (неписане, незафіксоване) право зв'язує конституційного законодавця» [7, с. 78].

У працях правознавців усіх часів були присутні виважені та оригінальні конструктивні рішення правових проблем. Надзвичайно популярним сьогодні є переймання ідей зарубіжних вчених, однак слід детальніше зупинитися на їх перевагах та недоліках, можливості застосування в національних умовах.

Наявність великої кількості науково-консультативних органів при законодавчому органі має відігравати велику роль в якості інтелектуального центру. Завданнями їх діяльності є підготовка загальних пропозицій щодо концептуального розвитку законодавства та їх наукове обґрунтування; забезпечення взаємодії центральних органів виконавчої влади, наукових установ та вищих навчальних закладів у питаннях опрацювання проектів законодавства.

Погоджуємось з думкою О.Ф. Скакун, що учені можуть й повинні більш ґрунтовно впливати на розробку концепцій законодавчих актів, здійснювати науковий супровід їх прийняття, формувати правову доктрину [1, с. 223]. Оскільки саме через правову доктрину ідеї теорії вчених-юристів втілюються у правових приписах законодавчих актів, стають обов'язковими для виконання всіма суб'єктами права. Але сьогодні апробація й експертиза проектів є формальними процедурами, вони стра-

ждають декларативністю, авторським протекціонізмом. Порушується процедура підготовки та узгодження.

У процесі сучасного державного регулювання значно підсилюється роль планування та прогнозування, які є важливими складовими всього правотворчого процесу. Прогнозування полягає у передбаченні на основі наявних даних напрямку, характеру та особливостей розвитку тих чи інших явищ і процесів. Як вважає А.П. Заєць, принципове значення для підвищення якості проектів нормативно-правових актів має глибокий аналіз ситуації і підстав, що породжують необхідність їх підготовки та врахування досягнень науки, забезпечення активної участі у правотворенні широких верств населення, врахування громадської думки, пропозицій науковців і фахівців-практиків [8, с. 28].

Прогнози у правотворенні повинні мати своїм підґрунтям проблемні дослідження наукових, науково-дослідних, науково-педагогічних колективів і окремих науковців. Саме юридична наука визначає загальні тенденції розвитку національного законодавства та особливості його дії в окремих галузях, діючи на заповнення юридичної практики.

На кожному етапі розвитку державності наука прогнозує, а практика втілює в життя відповідні правові пріоритети. На сучасному етапі створення правового національного простору активізувались розробки в сфері урізноманітнення форм (джерел) права, з'явилися тенденції до зменшення формалізованості права, відбулась новелізація права. За прогностичними дослідженнями, пропозиціями юридичної науки та за участі науковців у правотворчій діяльності сформувались та отримали своє закріплення у Конституції та чинному законодавстві такі інституції, як «правова держава», «верховенство права», «місцеве самоврядування» тощо.

Більшість наукових прогнозів-пропозицій, у тому числі з розробки законопроектів, вдосконалення конкретних правових норм і механізмів їх застосування оголошуються на наукових та науково-практичних конференціях або дру-



куються у численних фахових виданнях юридичного спрямування, не фіксуються та не доводяться до законопроектних органів чи відомств, що займаються створенням відомчих нормативно-правових актів. Тому вчені констатують факт відсутності продуктивної взаємодії науковців та практиків. Наукові доробки, рекомендації часто залишаються на папері [9, с. 82].

Практика законотворення свідчить про те, що неможливо створити закон чи галузь права, яка б відповідала сучасним вимогам справедливості, без ґрунтовної наукової розробки її концепції. Законодавство має формуватися на підставі ретельно виважених та апробованих національною і світовою практикою наукових висновків, а не відповідно до уявлень та прагнень окремих осіб чи угруповань. А так зване «мертве право», що породжується некомпетентністю законодавця, знижує ефективність правового регулювання та сприяє розвитку правового нігілізму. Крім того, як слушно зазначає Т.В. Гурова, така діяльність не сприяє формуванню якісного законодавства, тобто формальних джерел права, які, потрапляючи до соціального середовища, досить часто не відповідають його реальному запиту та тенденціям розвитку [10, с. 123].

Важливу допомогу в нормопроектній і правозастосовній діяльності в Україні мають коментарі до юридичних текстів. Вони є тим допоміжним науково-практичним матеріалом, яким користуються законодавці при формуванні моделі правового регулювання та вдосконаленні нормативно-правових актів. Судді застосовують доктринальні надбання в процесі вирішення юридичних справ, особливо тоді, коли необхідно уникнути колізій або прогалин у праві. Підготовлені вченими-юристами постатейні коментарі до текстів кодексів або інших законодавчих актів не мають загальнообов'язкового характеру, але слугують кваліфікованими рекомендаціями, побажаннями того, як сприймати ту чи іншу норму права.

Вплив правових досліджень на відправлення правосуддя також значно

помітний. У багатьох країнах професори права призначаються в якості членів судів, особливо верховних судів та конституційних судів. Судді іноді застосовують результати досліджень вчених-правознавців. Іноді цього не трапляється, в залежності від традицій країни, але нерозумно припускати, що вони ігнорують їх.

Враховуючи перспективу входження України до Європейського Союзу завданням українських правознавців (як теоретиків, так і практиків) є створення сучасної, цілісної правової концепції України. Уявляється переконливим втілення у доктринальній формі стратегічного вектору правової політики; тактики, пов'язаної з послідовним розвитком загальностратегічних правових орієнтирів, конкретних управлінських завдань тощо. В якості необхідних заходів слід визначити статус таких політико-правових актів, а також підвищити відповідальність органів виконавчої влади за їх розробку, погодження та реалізацію. Закріплення статусу концептуальних та доктринальних документів надасть можливість визнати доктрини в якості форми права, надати їм більшої юридичної сили.

Правова доктрина повинна слугувати основою для формування державної політики в кожній галузі. Прийняття доктринальних документів повинно здійснюватись за активної участі вчених-юристів, найбільш кваліфікованих спеціалістів-практиків, незалежних експертів. При цьому розробники мають нести відповідальність за стан та розвиток системи права. На жаль, у сучасних умовах розроблення норм права відстає від реалій життя, що дає можливість політикам лобіювати власні інтереси в правовому регулюванні та приймати свавільні рішення.

Нормативне забезпечення формування та реалізації державної політики в різних сферах на концептуальному рівні полягає у виданні документів програмного характеру – концепцій, стратегій, доктрин тощо, проте в діючому законодавстві не закріплене положення про те, яке втілення повинні мати такі документи, в



якому порядку їх слід приймати, яка їх юридична сила.

На сьогоднішній день в Україні правова доктрина відіграє важливу роль на етапі розроблення нормативно-правових актів, їх прийняття та застосування. Доктрина готує базу для нових кодексів.

Правова доктрина є науковою основою державної правової політики, спрямовуючи останню до демократичної трансформації вітчизняної правової системи. Вона також є джерелом для підготовки пропозицій щодо вдосконалення правового, методичного, науково-технічного, організаційного та іншого забезпечення державотворення. Учені можуть і повинні не лише впливати на розробку концепцій законодавчих актів, а й здійснювати науковий супровід їх прийняття та втілення в життя. Сучасна практика не може не вивчати та не враховувати теоретичні висновки, що випливають з досвіду, а також не брати до уваги науково обґрунтовані рекомендації, спрямовані на вдосконалення практичної діяльності. Особливо відчутне взаємопроникнення науки та практики сьогодні, коли відбувається розроблення стратегії державотворення та юридичного нормотворення в Україні.

Ключові слова: правова доктрина, концепція, правотворення, державна політика, державотворення.

Стаття присвячена правовій доктрині як потужному правотворчому та правозастосовному чиннику. Правові ідеї, які є серцевиною правової доктрини, мають не тільки наукове, а й практичне значення. Під час проведення державно-правової реформи в Україні врахування доктринальних положень у процесі організації та функціонування державних органів може бути корисним для побудови демократичної, правової держави.

Стаття посвячена правовій доктрині як потужному правотворчому та правозастосовному чиннику. Правові ідеї, які є серцевиною правової доктрини, мають не тільки наукове, а й практичне значення. Під час проведення державно-правової реформи в Україні врахування доктринальних положень у процесі організації та функціонування державних органів може бути корисним для побудови демократичної, правової держави.

проведенні державно-правової реформи в Україні впровадження доктринальних положень в процесі організації та функціонування державних органів може бути корисним для побудови демократичного, правового державства.

The article utilizes a theoretic research to reveal that the accumulated legal ideas, representing the core of the legal doctrine, are both of scientific and practical value. While implementing the state and legal reforms in Ukraine, the consideration of peculiarities of the legal doctrine as a regulator of social relations can be useful for the development of a democratic and law-based state.

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009, 520 с.
2. Євграфова Є. Доктрина у правовій науці і юридичній практиці / Є. Євграфова // Вісник національної академії правових наук України. – 2013. – № 2 (73). – С. 52–61.
3. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства / С.В. Поленина ; под ред. Я.А. Куника, П.В. Пханова ; Ин-т государства и права РАН. – М. : АО «ЦИТП», 1993. – 56 с.
4. Dickson B. Introduction to French Law. Glasgow, 1994.
5. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье ; сост., пер. и коммент. А.В. Матешук. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.
6. Литвинский Д.В. Признание иностранных судебных решений по гражданским делам (сравнительно-правовой анализ французского законодательства, судебной практики и юридической доктрины). – СПб. : Издательство юридического факультета СПбГУ., 2005. – 950 с.
7. Четвернин В.А. Реферат по работе В. Кэлина «Конституционная юрисдикция в демократическом государстве» / В.А. Четвернин // Актуальные проблемы правоведения за рубежом. – М., 1990.
8. Заець А.П. Роль Міністерства юстиції України у законотворчій діяльності / А.П. Заець // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 1.
9. Ковальський В.С., Козинцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
10. Гурова Т.В. Актуальные проблемы теории источников права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т.В. Гурова – Самара, 2000. – 188 с.

