

## ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

*Розглянуто можливості впливу правової політики на формування правової держави в Україні і як її визначального чинника – громадянського суспільства. Наводиться думка про те, що правова політика є тією силою, яка може втілити на практиці всі теоретичні основи формування правової держави.*

**Ключові слова:** правова політика, правова держава, громадянське суспільство, легітимна влада, права людини.

*Предпринята попытка рассмотреть влияние правовой политики на формирование правового государства. В этой связи высказывается мнение о том, что правовая политика является движущей силой в реализации теоретических основ правового государства на практике и обосновывается ее основополагающее влияние на формирование гражданского общества.*

**Ключевые слова:** правовая политика, правовое государство, гражданское общество, легитимная власть, права человека, разделение властей.

*In this article it is undertaken to attempt to consider influence of policy of law on formation of the constitutional state. In this regard the thought that policy of law is a motive power in realization theoretical bases of the constitutional state in practice is given and its fundamental influence locates in formation of civil society.*

**Key words:** legal policy, legal states, civil society, legitimate power, human liberties, division of the authorities.

Правова політика, будучи засобом демократичних перетворень суспільства, здатна формувати і в перспективі досягати цілей стратегічного характеру: 1) створювати і розвивати основи правової держави і громадянського суспільства; 2) регулювати складні відносини між суспільством і державою; 3) реально забезпечувати права і свободи людини і громадянина.

У зв'язку з цим хотілося б розглянути дії правової політики в сфері формування правової держави найважливішим пріоритетом не як самоціль, а в ім'я реального забезпечення прав людини.

Правовою прийнято вважати державу, яка ґрунтується тільки на основі права, але за таких обставин неминуче виникає питання про можливість «зв'язати» державну владу правом. У цьому розумінні, наприклад, Г. Єллінек говорив про необхідність «правового самообмеження держави». На його думку, «діяльність держави регулюється міцними правовими нормами, що виникають і підлягають зміні лише у встановлених правових формах. Така норма насамперед обов'язкова для органів держави. Але водночас є вже пов'язаною і діяльністю самої держави»<sup>1</sup>. З цього випливає, що в правовій державі проблема знімається вже тим, що сама влада починає мати правовий характер.

З аналізу літератури бачимо, що визначити ознаки правової держави досить складно. Наука й досі не виробила єдину концепцію правової держави. Її розуміння зазнає постійних і значних змін<sup>2</sup>. Зокрема, не безперечною є спроба розглядати правову державу як організацію, що має такі ознаки: 1) наявність громадянського суспільства; 2) верховенство права; 3) поділ влади; 4) головна функція суду не як органу репресії, а органу правосуддя; 5) предметом судового розгляду

може бути сам закон. Тут насамперед викликають сумніви ознаки, які стосуються громадянського суспільства і поділу влади, оскільки дослідники розуміють їх по-різному. Зокрема, остання трактується від буквального сенсу до розуміння його або як ознаки, або як принципу поділу влади.

Зазначимо спірні питання, які стосуються і такої ознаки правової держави, як наявність громадянського суспільства. Розбіжності випливають з того, що згідно з теоріями класичного лібералізму самоврядування прямо пов'язане з вченням про «громадянське суспільство». На цій підставі наявність громадянського суспільства, на думку Л. І. Спиридонова<sup>3</sup> та інших авторів, є обов'язковою передумовою створення правової держави.

Проте важливо зауважити, що вчення неолібералізму, яке має у своєму арсеналі ідею «права на гідне людське існування», не вважає обов'язковою ознакою правової держави наявність «громадянського суспільства».

Сьогодні все ще залишаються без аргументованої відповіді й такі ознаки правової держави, як наявність народного представництва, визнання особистості безумовною цінністю та ін.

Незважаючи на те, що предметом нашого дослідження не є повне і точне встановлення всіх складових правової держави, хотілося б розглянути лише ті з них, які лежать в основі її формування і визнаються більшістю правознавців, а також акцентувати увагу на різному розумінні основних ідей правової держави.

По-перше, відзначимо існування в теоріях завищеного статусу конституційного акта, який визначає спосіб правління в державі. Як справедливо зазначав А. Есмен, «конституція не має на меті створити державу, яка існує раніше неї і яка є наслідком природного факту утворення нації; вона має своїм предметом право визначення форми держави і правління. Це закон, по суті свій, такого ж характеру, як й інші, тільки штучно, хоча шляхом дуже розумної комбінації, надає конституційним законам особливої стійкості і сили, вилучивши їх з-під влади звичайного законодавця»<sup>4</sup>.

По-друге, вимагають осмислення різні погляди на вчення про встановлення влади народу. Так, М. М. Карєєв, учений ліберально-демократичного спрямування зазначав, що, будучи послідовно здійсненим у Конституції Франції 1791 року, принцип народовладдя привів у політичному житті держави до повної дезорганізації виконавчої, судової та церковної влади і остаточно зруйнував будь-яку можливість законного управління централізованою владою<sup>5</sup>.

По-третє, істотною є та обставина, що особистість розглядається не як «основний елемент суспільства», а, головним чином, у значенні індивідуальності, свобода якої становить наріжний камінь усього суспільного життя. У зв'язку з цим предметом наукових досліджень і постає відношення «особистість – держава». У такому контексті зрозуміло, що безмежний розвиток свободи призведе до загальної нерівності: безумовне здійснення рівності має своїм наслідком повне придушення свободи. Обидва ці поняття мають бути зведені до вищої норми, в якій вони повинні знайти своє примирення. На думку П. І. Новгородцева, від держави вимагається не тільки усунення юридичних перешкод до розвитку свободи, а й надання матеріальної можливості для найкращого виявлення свободи<sup>6</sup>.

Цікавою є й думка Л. Штейна, який з цього приводу писав, що свобода має сенс і мету тільки тоді й тільки доти, поки забезпечено безперешкодне користування нею. За панування кулачного права існує видимість великої особистої свободи, але тільки одна видимість. Свобода, яку в кожному хвилину може обмежити або зовсім знищити найсильніший, є тільки привид, це повна протилежність

абсолютної свободи<sup>7</sup>. Наприклад, швейцарський громадянин, який стогне під гнітом незліченних параграфів закону, а також під вагою величезної кількості релігійних, політичних і моральних імперативів, живе незрівняно вільніше, тому що йому безпечніше в цих відведених для нього межах, ніж бродячий зулус, який кожну хвилину боїться за своє життя і майно. Проте в цьому сенсі свобода, що забезпечується за допомогою «незліченних параграфів законів» не узгоджується з найголовнішим у доктрині лібералізму – правом самостійно визначати умови свого існування і обрати шляхи вирішення соціальних завдань.

Характерно, що в іншому сенсі, сформулювавши «право на гідне людське існування», П. І. Новгородцев обґрунтував його тим, що «користування свободою може бути паралізоване нестачею коштів. Отже, в ім'я охорони свободи право повинно взяти на себе турботу про матеріальні умови її здійснення»<sup>8</sup>.

Проте практична реалізація ідеї індивідуалізму, у формально-правовому її розумінні, нашоухується на противагу принципів рівності й свободи. З цього жорстко випливає, що, визначивши людину та її невід'ємні природні права вищою цінністю, слід здійснювати такі економічні й правові дії, включаючи засоби правової політики, при яких кожна людина мала б не тільки політичні права, але і мінімум соціальних та економічних прав і можливостей. Якщо зупинитися лише на політичних свободах, декларованих Конституцією, ігноруючи соціально-економічний аспект, то це буде лише півмірою. Так, визначивши «право на гідне людське існування», не можна ігнорувати подальшу соціалізацію суспільства, тоді як не можна ігнорувати і той факт, що надмірна регламентованість з боку держави і втручання останньої в усі справи також є шкідливою.

Отже, судження про панування права, закладені в основу всієї системи вчення про правову державу, з точки зору науки права і логіки є цілком послідовними і закінченими. Однак у реальній дійсності знаходить підтвердження і думка про те, що за певних умов держава може втратити свою роль як вища соціально-політична організація суспільства.

Здійснюючи подальшу характеристику правової держави, бачимо, що в сучасному суспільному розумінні ідея цього феномена відродилася і стала втілюватися в реальну дійсність лише після двох світових війн, багатьох революцій в Європі та Азії і краху колоніальної системи, тобто до середини ХХ століття. Проте важливо підкреслити, що ідеєю правової держави не слід абсолютизувати, перебільшувати міру її реального здійснення.

Відповідно до сучасного розуміння правова держава – це насамперед особлива, найбільш досконала модель демократичної цивілізованої держави. В її понятті виділяються два головні елементи: а) висування на перший план особистості, її прав і свобод, їх гарантованості; б) обмеження правом меж державної влади, правова регламентація механізму її формування та діяльності. Право виступає в такому разі одночасно: 1) державним регулятором суспільних відносин; 2) мірою свободи; 3) засобом розширення меж можливостей діяльності особистості у всіх сферах життя суспільства.

Отже, обмеження правом меж діяльності держави є однією з найбільш важливих сутнісних ознак правової держави. Очевидна необхідність такого обмеження бачиться насамперед в тому, щоб суб'єктивні особливості характеру і недоліки тієї чи іншої посадової особи не змогли перетворитися на вади самої державної влади.

З цього з неминучістю випливає висновок про пріоритетне становище правової політики в правовій державі, оскільки остання не зможе ефективно функціонувати без науково обґрунтованої правової політики. У рамках такої політики

надається можливість реалізації двох тісно взаємопов'язаних сторін, що стосуються правової держави: 1) формально-юридичної, коли процес формування і діяльності держави вводиться в суворі правові межі; 2) соціально-юридичної, коли забезпечуються і захищаються права і свободи особистості. На нашу думку, завдяки правовій політиці обидві сторони можуть виявити себе не інакше, як взяті в єдності та взаємозв'язку.

Вважаємо надзвичайно важливим підкреслити, що правова політика в своєму потенціалі має можливості забезпечити формування правової держави на розроблених нею засадах з урахуванням реалій української дійсності. До числа найбільш важливих принципів можна віднести: 1) легітимність державної влади; 2) взаємну відповідальність держави і особистості; 3) поділ влади; 4) високий рівень законності; 5) єдність природного та позитивного права.

Легітимність державної влади полягає в тому, що правова політика передбачає, щоб формування, повноваження, межі державної влади, функціонування усіх владних структур регламентувалися правом, ґрунтувалися на Конституції і законах України.

Принцип взаємної відповідальності держави й особистості можна характеризувати тим, що Конституція України (ст. 3), як головний елемент правової політики, закріпила положення про те, що «людина, її права і свободи, є вищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави». Цим встановлено пріоритет особистості в системі соціальних цінностей держави і суспільства. Водночас відповідно до ст. 24 Конституції України гарантується рівність прав і свобод людини і громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, переконань, а також інших обставин.

Важливим фактором обмеження меж державної влади та взаємної відповідальності держави й особистості є, з одного боку, розвиток і захист прав і свобод громадян, зростання їх значимості в правовій сфері, а з іншого – закріплення в Конституції України відповідальності особи перед державою і суспільством.

Проте, практика показує, що принцип взаємної відповідальності між державою та особою реалізується складно і знаходиться далеко від ідеалу. У цьому зв'язку вістря правової політики має бути спрямоване на вироблення законодавчих заходів, спрямованих проти свавілля, бюрократизму, корупції, неповаги до прав особи та інших порушень закону. При цьому особливого значення правова політика надає тому, щоб у законодавстві, з одного боку, закріплювалися гарантії прав державних службовців, а з іншого – обмеження і заборони в їх діяльності.

Як підтверджує досвід, правова політика повинна приділяти увагу і такому принципу формування і діяльності правової держави, як поділ влади. З приводу цього принципу досі серед учених не згасають суперечки. У зв'язку з цим зауважимо, що основне призначення принципу поділу влади полягає, з одного боку, в забезпеченні функціонування кожної гілки влади, а з іншого – створення «обмежень і противаг» у взаєминах між різними гілками влади, щоб виключити піднесення якої-небудь однієї з них над іншими.

З цього випливає, що правова політика при формуванні правової держави особливо увагу покликана приділяти втіленню в життя принципу законності. Йдеться про те, що в умовах дії правової політики законність повинна бути більш якісною. Під цим мається на увазі: 1) реальне верховенство Конституції України і законів у системі нормативних актів; 2) реальне, а не декларативне дотримання і виконання положення ст. 8 Конституції України про те, що вона має найвищу

юридичну силу, пряму дію і застосовується на всій території України.

Принцип законності в діяльності правової держави вимагає і того, щоб, з одного боку, суворо дотримувалася ст. 24 Конституції України про рівність всіх перед законом і судом, а з іншого – щоб забезпечувалася загальна обов'язковість виконання Конституції і законів усіма, і насамперед панівними структурами.

Принцип законності в умовах формування правової політики правової держави передбачає і підвищену відповідальність державних службовців, посадових осіб за дотримання законів. Здійснення цього принципу пов'язане з боротьбою з правопорушеннями, приборканням злочинності. Однак, незважаючи на вжиті заходи, поки не вдалося підірвати коріння організованої злочинності та корупції. У таких умовах є цілком справедливими докори на адресу влади, яка виявляє свою нездатність захистити населення від злочинних посягань, навести належний порядок у країні.

Здійснення правової політики створює сприятливі умови для правової держави реалізувати принцип єдності природного та позитивного права, закріпленого в Конституції України. У зв'язку з цим підкреслимо, що положення та вимоги природного права набувають юридичної сили, стають правовими явищами лише після того, як отримують закріплення як норми чинного позитивного права. Природне право нездійсненне без позитивного, а сила останнього коріниться в праві природному. З цього випливає, що єдність природного та позитивного права може бути забезпечено засобами правової політики.

Правова держава не може бути введена будь-яким одним правовим актом. Це продукт тривалої і складної діяльності суб'єктів правової політики і насамперед самої держави.

1. *Едлинек Г.* Право современного государства. – Т. 1: Общее учение о государстве. – СПб., 1908. – С.268. 2. *Нерсесянц В.С.* Философия права. – М., 1997. – С. 95-105. 3. *Стиридонов Л.И.* Теория государства и права. – СПб., 1995. – С. 112-116. 4. *Эсмен А.* Общие основания конституционного права. – СПб., 1878. – С.199. 5. *Кареев Н.Н.* Происхождение современного народно-правового государства. – СПб., 1908. – С.189-192. 6. *Новгородцев П.И.* Кризис современного правосознания. Введение в философию права. – М., 1996. – С. 205. 7. *Штейн Л.* Социальный вопрос с философской точки зрения. – М., 1988. – С.552. 8. *Новгородцев П.И.* Право на достойное человеческое существование // Сочинения. – М., 1995. – С. 322-323.