

## Розділ 1

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.12(043.3)

О. С. Руданецька

## ПРАВОВА ПОЛІТИКА НАРОДОВЛАДДЯ

*Розглянуто аспекти правової політики. Зазначено, що в умовах трансформаційного розвитку держави і суспільства особливу значущість має виважена державна правова політика щодо розвитку народовладдя. Акцентовано на проблемах та особливостях правової політики в умовах народовладдя. Визначено об'єкти та суб'єкти правової політики у цій сфері, а також чинники, які негативно впливають на сучасну правову політику реалізації народовладдя.*

**Ключові слова:** *народовладдя, правова політика, демократія, влада.*

**Постановка проблеми.** Демократичні зміни в Україні як визнання природних прав людини і громадянина, формування правової державності, судово-правова реформа, вдосконалення законотворчості, усвідомлення гуманістичної ролі права, пошук мирних шляхів вирішення державно-правових конфліктів, розширення застосування різних форм демократії, зокрема референдумів питання про вироблення єдиної загальнодержавної правової політики Української держави, визначення її пріоритетів. До таких пріоритетів, на нашу думку, слід насамперед віднести проблему народовладдя, оскільки згідно зі ст. 5 Конституції України народ є першоджерелом влади.

Державно-владні перетворення засвідчили актуальність та необхідність розробки проблематики правової політики у сфері народовладдя, особливо щодо формування демократичної, правової держави.

**Стан дослідження.** У спеціальній літературі проблему правової політики досліджували представники української та зарубіжної юриспруденції, а саме: А. Колодій, О. Лавринович, Л. Шипілов, О. Тодика, М. Панов, А. Коробова та інші.

Однак необхідно констатувати, що попри наявність нових досліджень у сфері правової політики і народовладдя ці державно-правові явища у взаємозв'язку ще не розглядалися.

**Мета статті** – визначити особливості правової політики в умовах народовладдя на сучасному етапі розвитку державності.

**Виклад основних положень.** У науковій юридичній літературі акцентовано на взаємозв'язку між характеристикою держави як правової та демократичної і суверенітетом народу [1, с. 58–59]. Зокрема зазначається, що «право набуває можливості обмежити владу, обмежити державу на користь своїх громадян, тому що її авторитет спирається на волю і авторитет народу. Цей авторитет підкріплюється політичною відповідальністю перед народом через періодичні вільні вибори громадян у реальному здійсненні державної політики та управлінні державою» [1, с. 68]. Відповідно, правова політика Української держави, зокрема в аспекті реалізації народовладдя, повинна проводитись з урахуванням зазначених концептуальних положень. Влада повинна діяти в межах права, а це право виходить від народу та реалізується через форми безпосередньої представницької демократії. Нині особливо актуальною є проблема конституційного забезпечення народовладдя [2].

В умовах трансформаційного розвитку держави і суспільства особливо значущою є виважена державна правова політика щодо розвитку народовладдя, як і загалом конституційно-правова політика. Ця політика має бути не лише виваженою сьогодні, а й відповідати стратегії розвитку соціуму, демократичному напрямку розвитку українського суспільства.

Політика як комплексна соціологічна та філософська категорія належить до предмета політології, але правова політика – це насамперед галузь юриспруденції, зокрема загальної теорії держави і права, конституційного права. Правова політика – один з видів політики як родового інтеграційного поняття. Ефективна, реалістична політика є запорукою добробуту нації, стабільності суспільства, конституційного ладу. Ядром політики є державна влада, її завоювання, утримання та використання. Всі основні суспільні сили, політичні партії, як правило, прагнуть до влади, борються за неї або за контроль над нею, за зміну державного курсу, реалізацію своїх політичних програм. Теорія політики – це значною мірою теорія державності. Держава – головна ланка всієї політики. Тому проблеми правової політики мають бути в центрі наукових теоретико-правових досліджень.

У конституційному праві такі категорії, як «влада», «суверенітет народу», «права людини і громадянина», є визначальними, у них відображаються не лише правові, а й політичні характеристики. Це категорії, у яких найтісніше взаємопов'язані елементи права і політики. Загалом немає такої галузі права, яка не була б пов'язана з політикою. Але в конституційному праві цей зв'язок є найбільшим. Слово «політика» в перекладі з грецької буквально означає «те, що

відноситься до держави, її устрою, сутності, форми, змісту, розвитку». Це питання, які є предметом регулювання конституційного права як галузі та об'єктом аналізу з боку науки конституційного права [3, с. 10].

Сучасна правова політика української держави щодо реалізації народовладдя закріплена в Конституції України, у законах, насамперед про вибори, референдуми, політичні партії, об'єднання громадян, звернення громадян тощо. Для її становлення в цій сфері відносин важливу роль виконала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., у якій є розділ «Народовладдя» [4]. У ньому зазначалося, що народ України – це всі громадяни Республіки, незалежно від національності; що народ України – це єдине джерело державної влади в Республіці; що повновладдя українського народу реалізується відповідно до Конституції Республіки, причому і безпосередньо, і через народних депутатів; що від імені всього народу може виступати лише Верховна Рада УРСР, відповідно такого права не має ні політична партія, ні громадська організація, ні інше угруповання чи окрема особа.

Отож, є всі підстави вважати, що основи державної правової політики у сфері народовладдя суверенної України були закладені саме в Декларації про державний суверенітет України. Ідеї Декларації втілилися в тексті чинної Конституції України, особливо в першому її розділі «Загальні положення». Сьогодні в конституційно-правовій літературі дедалі менше покликаються на положення Декларації, хоча вона виконала особливу роль у становленні правової політики суверенної держави Україна.

Державну політику у сфері народовладдя можна визначити як цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо визначення засад становлення і розвитку представницької і безпосередньої демократії, нормативного регулювання та реалізації законодавства щодо різних форм народовладдя.

Правова політика щодо народовладдя безпосередньо пов'язана з правосвідомістю громадян у сфері реалізації політичних прав, з політичною культурою, ідеологією державотворення. З огляду на те, що феномен народовладдя пов'язаний з Конституцією, з поточним конституційним законодавством, яке встановлює процедуру реалізації таких основних форм безпосередньої демократії, як вибори, референдуми, правова політика української держави щодо народовладдя, можна назвати конституційно-правовою. Вона, зауважимо, пов'язана з рівнем правової культури і правової ідеології. Конституційно-правова політика та Конституція відображають правову культуру суспільства, в умовах якої виникають. Конституційно-правова політика і правова

ідеологія не тотожні, це стосується і сфери реалізації народовладдя. Правова ідеологія концентрує перевірені досвідом індивіда та соціальною історією загальнолюдські цінності, пріоритети, ідеї в галузі права та його застосування. Лише така ідеологія може стати орієнтиром або сумою критеріїв для конституційно-правової практики, у сфері народовладдя зокрема [5].

Об'єктом правової політики щодо народовладдя є виявлення і реалізація волі народу через форми представницької і безпосередньої демократії. Вагомим є виявлення цієї волі через вибори та всеукраїнські референдуми. Чимале значення має Верховна Рада України як представницький орган народу. У ст. 5 Конституції України закріплено механізм народовладдя: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [6].

Суб'єктами визначення правової політики є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд, депутатські фракції, парламентські комітети, міністерства (насамперед Міністерство юстиції), наукові установи. У формуванні цієї політики беруть участь політичні партії, вчені, громадяни, але не безпосередньо, а через офіційні канали та інститути, через пресу. Важливу роль виконують судові та прокурорські органи з їх багатою правоохоронною, правозастосовною та правовиконавчою практикою, особливо під час виборчих кампаній. Вони немовби перевіряють на ефективність, на відповідність Конституції і законам України правову політику у сфері реалізації народовладдя. Зауважимо, що в цьому процесі беруть участь також органи місцевого самоврядування, Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Правовій політиці у сфері народовладдя характерні властивості, завдяки яким вона постає як специфічна. Насамперед це виражається в її цілях – виявленні волі народу під час формування представницьких органів на виборах, під час голосування на всеукраїнських референдумах з актуальних проблем розвитку держави й суспільства. У цій сфері правова політика є особливою формою виявлення державної політики загалом, засобом юридичної легітимації представницьких органів влади, насамперед Верховної Ради України, закріплення і втілення демократичного курсу країни. Така правова політика спирається не лише на норми Конституції і законів України, а й на міжнародно-правові принципи і стандарти. Відповідно, Верховна Рада України, приймаючи виборче законодавство, намагається втілити в ньому міжнародні виборчі стандарти [7, с. 27–28].

Сучасна правова політика є політикою перехідного періоду. У цьому й полягає її специфіка, і саме це пояснює окремі хиби та

непослідовність. На сучасну правову політику у сфері реалізації народовладдя негативно впливають такі чинники: а) недостатній рівень правової культури законодавця; б) відсутність злагоди в парламенті, різка конфронтація в ньому різних політичних сил; в) конфронтація між законодавчою і виконавчою гілками влади; г) недостатня якість законодавчих актів, що регламентують реалізацію форм безпосередньої та представницької демократії; ґ) відсутність чіткої стратегії розвитку державного механізму, проведення конституційно-правової, адміністративної і судової реформи; д) відсутність концепції правової політики в державі [8, с. 7–8].

Однією з якісних характеристик правової політики Української держави щодо реалізації народовладдя є їхній державно-владний характер, владно-імперативний зміст. Вона є правовою, оскільки: а) ґрунтується на нормах права, насамперед конституційного права України, і пов'язана правом; б) реалізується правовими методами, причому в конституційному праві України посилюється вплив і значущість процесуально-процедурних норм (особливо щодо регламентації виборів і референдумів); в) охоплює правову сферу діяльності; г) за потреби спирається на примус, хоча специфікою норм конституційного права, які регламентують вибори, референдуми, загалом конституційно-правові відносини, є те, що меншість із цих норм мають санкції; ґ) має публічний, офіційний характер. Право є базовим елементом правової політики у сфері народовладдя. Ефективною правова політика може бути за умови, що вона спирається на легітимну, авторитетну владу. Адже в досягненні тих чи інших цілей влада і право завжди взаємодіють.

Для подальшого розвитку правової держави в Україні потрібно і розвивати теоретичні засади правової політики. В умовах демократизації суспільних відносин і формування інститутів громадянського суспільства, під час усвідомлення соціальної цінності права і природних прав людини, які гуманістично трансформують природу юридичної системи, значно розширюється «поле» правової політики та її сутнісна характеристика. Відповідно до соціально-юридичних відносин між людьми, їх зв'язків та інтересів, що належать до правового простору й об'єктивно потребують регулятивного впорядкування, оперують поняттям «правова політика», що охоплює систему правових ідей, цілей, принципів і завдань, які реалізуються завдяки праву і в галузі дії права [9, с. 42].

Правову політику можна характеризувати і як особливу форму вираження державної політики, засіб юридичної легітимності, закріплення і здійснення політичного курсу країни, волі її владних структур.

Така політика тактично спрямована на вдосконалення правових засобів, реалізацію обраних суспільством та державою завдань (вдаючись до юридичних ресурсів), а стратегічно – на використання цих ресурсів для забезпечення найбільш оптимального розвитку всіх сфер соціального життя. Така політика, будучи виражена насамперед у нормативно-правових актах, спрямована на охорону й захист конкретного соціально-правового устрою, розвиток і вдосконалення суспільних відносин [9, с. 43].

Нині у правовій політиці України потрібно утверджувати пріоритет особистості, її прав і свобод як основних цінностей буття, що поєднані з організаційною і стабілізаційною функціями держави та її органів. Аналізуючи морально-етичні засади держави і суспільства, М. Нагорняк називає їх джерелом внутрішньої сили й еволюційних перетворень і людини, і суспільства, і держави загалом.

Джерелом сили права є держава, щоправда, тією мірою, якою вона може забезпечити особистісну волю і справедливість стосовно людини. Поза державою сили права не існує. Однак першопочатково право «корениться» не в державі, а в реальному житті, у природних, невідчужуваних правах людини. Право передує державі. Дехто з вітчизняних науковців, не заперечуючи взаємозв'язків держави і права, все ж вказує на неідентичність причин виникнення держави і права, на потребу нових підходів до типології держав і права та періодизації їх розвитку. Відтак вони відстоюють думку, що нові підходи мають не механічно «прив'язувати» розвиток права до розвитку держави, що особливо актуально для України, яка сторіччями не мала власної державності, а враховувати інші чинники – культурні, релігійні, національні тощо [10, с. 34].

Сьогодні метою правової політики в Україні є формування демократичної, незалежної, правової, соціальної держави. На цьому етапі правова політика здійснюється шляхом реформування правової системи, творення майже всіх галузей законодавства, його систематизації та кодифікації, забезпечення дотримання приписів закону всіма громадянами України, адекватного правозастосування, підвищення правосвідомості та правової культури громадян.

Народ може здійснювати правову політику безпосередньо чи через суб'єктів громадянського суспільства. І якщо для держави домінуючим принципом під час здійснення правової політики є законність (хоча постійно декларується принцип верховенства права), то для народу – це моральність та верховенство права.

Підґрунтям бажаної правової політики для народу, громади, більших чи менших соціальних груп є їхній світогляд як система уявлень, ставлення людини до самої себе, до навколишньої дійсності, інших людей, та зумовлені цими уявленнями і відносинами життєві

позиції, установки, переконання, ідеї, ідеали, принципи, ціннісні орієнтації. Світогляд пов'язаний з культурою та таким її різновидом, як правова культура. Хоча світогляд більшості людей є практичним (життєвським) та релігійним і лише незначна частина людей характеризується теоретичним науковим чи філософським світоглядом, все ж на рівні інтуїції й емоцій більшість людей визначає, що є добро, а що зло, якими повинні бути правовий порядок, правове регулювання та правозастосування.

Політика взагалі та правова політика зокрема, не лише в Україні, а й у всьому західному світі, «переживає» кризу. З одного боку, цивілізація вступила в третю епоху розвитку – інформаційну (після аграрної та індустріальної). Інтернет ламає бар'єри на шляху комунікації людей, реалізації свободи слова та можливості пізнання.

Та навіть за неймовірного технологічного прориву людської цивілізації у другій половині ХХ ст. людям і далі властивий егоїзм, керування та потурання інстинктам, забобони; жодні педагогічні, духовно-моральні, політичні, технологічні, правові інновації, як і заходи щодо «економічного піднесення», «відновлення справедливості», «усунення диктатури», дотримання принципу «все взяти і поділити», бажаних результатів не дали; люди лише ще раз переконалися, що чергова панацея не допомогла, а життя на краще не змінилося: залишилася боротьба за виживання, суперечності між соціальними групами та несправедливість лише посилювалися. Більшість теорій, моделей, практичних кроків, спрямованих на покращення життя в суспільстві, закінчувалися провалом та розчаруванням.

У чому ж причина? Мабуть, у тому, що «провідники» народу «заспокоювали» його словами про необхідність терпіти і жертвувати, про відновлення самобутніх традицій та силу напрацьованих правових норм, а на практиці вони ж неприховано грабували те, що було створено в попередні часи всім народом. Часта безрезультатність передвиборних обіцянок викликана незнищеною порочністю частини суспільства, яка претендує на елітарний статус, відсутність справжньої національної еліти. Ситуацію погіршує й те, що вона може набути масштабів хаосу, яким неможливо керувати. Наприклад, приватизація індустріальних підприємств спричинила масове безробіття, реформування управління – зростання у кілька разів чиновництва, збільшення кількості та спеціалізації судів і суддів – неможливість доступу до правосуддя, астрономічний ріст юридичних навчальних закладів і їх випускників – зменшення професійного рівня юристів та можливості забезпечувати функції правозастосування, правоохорони і нагляду за ними.

Заразом можемо констатувати, що коли йдеться про політику і правову політику зокрема, то дискусія в юридичних колах щодо

того, що важливіше: право чи мораль – безперспективна. Правова політика має бути моральною! Моральна експертиза правової політики, програм реформування законодавства як і особи кандидатів в президенти, депутати, міністри, губернатори, судді, прокурори, адвокати, правоохоронці, має стати категоричним імперативом. Люди з дефектами в моральній сфері, з «темними плямами» в життєписі не мають мати доступу до державної влади на всіх рівнях і у всіх галузях (щодо місцевого самоврядування має діяти цей же імператив).

**Висновки.** Об'єктом правової політики щодо народовладдя є виявлення і реалізація волі народу через форми представницької та безпосередньої демократії. Особливо значущою є виражена державна правова політика щодо розвитку народовладдя, як і загалом конституційно-правова політика, яка повинна відображати не лише сучасні реалії соціально-правового існування, але й відповідати стратегії розвитку соціуму, демократичному напрямку розвитку суспільства загалом.

Слід акцентувати на необхідності конструктивної політики держави, яка функціонує в межах права, оскільки відкрита, демократична політика має важливе значення для активної участі громадян у реалізації державної влади та визначенні пріоритетних напрямів розвитку суспільства загалом. Правова політика народовладдя дає громадянам змогу впливати на вироблення загального курсу розвитку країни, визначення її цілей, завдань, орієнтирів.

1. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А. П. Заєць. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 246 с.

2. Лавринович О. Конституційне забезпечення народовладдя в Україні / О. Лавринович // Віче. – 2000. – № 2. – С. 3–11.

3. Скрипнюк О. Сучасна державна політика України: основні концептуальні підходи до визначення змісту поняття / О. Скрипнюк // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 4. – С. 3–12.

4. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

5. Трофимов В. В. Научная обоснованность правовой политики как фактор ее осуществления / В. В. Трофимов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 3. – С. 101–109.

6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. № 30. ст. 141.

7. Коробова А. П. О понятии и природе «правовой политики» / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 26–33.

8. Селіванов В. Правова політика в Україні (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології) / В. Селіванов // Право України. – 2001. – № 12. – С. 6–14.



9. Бідей О. Основні форми реалізації правової політики / О. Бідей // Право України. – 2006. – № 7. – С. 42–45.

10. Козюбра М. Загальнотеоретичне правознавство: стан та перспективи / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 1. – С. 32–43.

#### **Руданецка О. С. Правовая политика народовластия**

*В статье рассматриваются аспекты правовой политики. Показано, что в условиях трансформационного развития государства и общества особую значимость имеет наличие взвешенной государственной правовой политики относительно развития народовластия.*

*Особенное внимание сосредоточено на проблемах и особенностях правовой политики в условиях народовластия. Определены объекты и субъекты правовой политики в сфере этой. Определены факторы, которые отрицательно влияют на современную правовую политику в сфере реализации народовластия.*

**Ключевые слова:** *народовластие, правовая политика, демократия, власть.*

#### **Rudanetska O. S. Legal policy of democracy**

*Some aspects of legal policy are examined in the article. It is shown that in the conditions of transformational development of the state and the society of particular significance is the presence of the state legal policy related to the precess of democracy. The analysis of organizational and legal forms of implementation of legal policy of the state as the display of democracy in the following areas: the specifics of this politycy, special features; its consolidation on the constitutionally-legal level; the problems of implementation of legal policy regarding elections, referendums, other forms of democracy; factors (positive and negative) of introducing legal policy, vector of the development of legal policy in the field of democracy; the goals and the ways of its realization; the relationship of legal policy in the sphere of democracy with the formation of legal state, the establishment of the competent civil society; the mechanism of the formation and implementation of the state legal policy in relation to democracy; functional orientation of this policy within particular relations; the principles of legal policy regarding democracy. It is determined that the object of legal policy in relation to democracy is the detection and the implementation of the will of the people through the form of representative and direct democracy.*

*It is stressed, that the state legal policy regarding the development of democracy is of grent significace as well as the whole constitutionally-legal policy, that must reflect not only modern realities of socio-legal existence but also comply with strategy of the development of the society the democratic vector of the development of the society as a whole. It is underlined on the necessity of constructive policy, which operates within the law, sluce an open, democratic policy is essential for the active participation of citizens in the state power realization and determining the priority directions of the development of the society as a whole.*

**Key words:** *democracy, legal policy, power.*

*Стаття надійшла 30 листопада 2015 р.*