

ПРАВО И ДЕМОКРАТИЯ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ



А. СКРИПНЮК

*доктор юридических наук, профессор,
академик НАПрН Украины,
руководитель отдела связей
с государственными органами
и международными организациями
(Национальная академия правовых наук
Украины)*

Традиционное и присущее правовой науке в недалеком прошлом толкование права как одностороннего государственно-властного предписания, направленного на «пассивное общество», выступающего исключительно обычным объектом регулирования осуществляемого государственной властью и ее органами, сегодня подвергается существенной трансформации. Как право в целом, так и процесс правового регулирования, по справедливому мнению В. Тацья, характеризуется как «разновидность определенной социальной технологии, когда каждый ее участник рассматривается как индивид, который, будучи членом общества, вступает во взаимоотношения с другими индивидами, их объединениями и государством» [1, 13]. Вследствие этого мы становимся свидетелями дистанцирования от понимания права и правовой науки, когда последняя непосредственно взаимодействует с процессом развития социума и выступает важным инструментом, который способствует развитию как правовой системы, так и общества в целом [2, 10]. Кстати, в этом контексте следует назвать труды отечественных исследователей, — Н. Козюбры, Н. Панова, А. Петришина, П. Рабиновича, В. Селиванова, В. Тацья, Ю. Цветкова, Ю. Шемшученко и др. В частности, В. Селиванов в своих статьях неоднократно подчеркивал, что, выступая одним из средств осмысления и моделирования правовой действительности, отечественная правовая наука сейчас выходит на более широкие рубежи, которые охватывают процессы государственного строительства в целом [3, 15–16]. Более того, развитие национальной правовой системы объективно стало одним из элементов общей демократической трансформации украинского общества, создания его правового, социального государства [4, 21]. Одним из последствий указанного активного включения юридической науки в общий процесс исследования трансформации и развития общественных отношений в контексте смены типа государства, организации государственной власти в Украине стало становление практики конституционализма как особой системы конституционно-правовых отношений, которые опосредствуют в общем виде полномочия народа и его суверенитет [5, 192]. Хотя методоло-

© А. Скрипнюк, 2013

гически удачным и плодотворным с точки зрения теоретических результатов следует признать определение, характеризующее конституционализм как специфический режим взаимоотношений между государством и обществом, при котором главной целью являются права и свободы, их гарантирование и охрана, что предопределяет пересмотр устоявшегося и присущего целому ряду исследователей отношения к правовой системе как к определенной юридической конструкции, в которой преобладают формальные отношения, основывающиеся на следовании членами социальной группы приказам, которые усиливаются суверенной властью лица или группы лиц, не подчиненных никому другому. В свое время с критикой подобного понимания правовой системы выступил еще Г. Гарт, который в своей уже классической работе «Понятие права» писал о неспособности этой теории объяснить определенную очевидную специфику современных правовых систем [6, 104].

Среди современных специалистов яркое воплощение этот «широкий подход» к анализу феномена развития права и правовой системы нашел в исследованиях А. Петришина, который убедительно доказывает, что адекватная научная модель интерпретации и объяснения процессов государственно-правового развития возможна лишь тогда, когда мы будем исследовать их вместе с анализом процессов формирования и развития гражданского общества. Ведь именно на уровне права и правовой системы происходит формирование того специфического пространства, на котором решается проблема поиска оптимального соотношения частных интересов, выразителем которых являются институты гражданского общества, и публичных интересов, носителем которых выступает государство [7, 3]. При этом акцентируется на «широком подходе», что никоим образом не подразумевает стремления включить в понятие «правовая система» те элементы, которые не являются исключительно правовыми (в этом плане позиция авторов монографического исследования «Введение в теорию правовых систем» представляется вполне доказанной и такой, что не вызывает каких-либо возражений, ведь государственные, социальные, политические органы, институты и структуры действительно не являются элементами правовой системы в конкретном научно-теоретическом понимании этого термина) [8, 21]. Речь идет лишь о фиксации необходимости изучения процессов формирования и развития правовых систем в более широком контексте, который не ограничивается сугубо юридическими факторами.

Отход от указанного упрощенного и формализованного понимания понятия «правовая система» означает, что сейчас развитие национальной правовой системы становится объектом более широкого анализа, который должен учитывать не только сугубо правовые детерминанты, но и те сложные процессы, происходящие в сфере, которая может быть определена как «сфера политико-правового развития», когда процесс формирования правовой системы подвержен влиянию со стороны различных факторов общественной жизни. На эти моменты справедливо обращают внимание некоторые ученые, которые определяющим предлагают рассматривать процесс развития правовых систем в общем контексте генезиса социальных систем и социальных отношений [9, 402]. Следует отметить, что сама правовая система независимо от ее типа всегда формируется и развивается не в определенном «общественном вакууме», а в социальной среде, которая может принимать или отторгать те или иные законы. Более того, как отмечал Л. Фуллер, существует ряд причин, которые

делают как отдельные законы, так и правовую систему в целом недейственной. В этом контексте уместно привести его знаменитые восемь способов испытать неудачу в процессе создания законов [10, 47–56]. Следует обратить внимание на то, что, рассматривая такие два процесса как «демократическое развитие» и «правовое развитие», мы подтверждаем их очевидный параллелизм, поскольку становление демократии в Украине невозможно без развития национальной правовой системы, равно как и национальная правовая система способна нормально развиваться только в условиях гарантированности и обеспеченности нормального функционирования основных институтов современной демократии. Применение предиката «нормальный» относительно процесса развития правовой системы имеет целью сохранение баланса между законами и иными нормативными правовыми актами — с одной стороны, и правом — с другой, если не возникают ситуации принятия «неправовых законов», о чем неоднократно предупреждал В. Нерсисянц. В свою очередь это означает, что «существуют и соблюдаются четкие стандарты, которые определяют сущность позитивного права» [11, 30], а сам процесс правового развития может быть описан в терминах реализации того, что характеризуется как «концепция правозаконности» [12, 130–135].

Безусловно, понятие «демократии» неоднократно было предметом внимания специалистов-правоведов, прежде всего ученых в области теории государства и права и конституционного права. Его рассматривали А. Петришин, Ю. Шемшученко, М. Панов, Ю. Цветков, М. Цвик, А. Скакун, А. Ющик, В. Федоренко, Ю. Барабаш и др.). За последнее десятилетие появились работы, в которых развитие Украинского государства освещается сквозь призму взаимодействия права и демократии, когда понятие «правовая система» и проблемы ее развития научно интерпретируются не только с точки зрения воплощения принципов правового государства, но и в свете реализации конституционной нормы, характеризующей Украину не только как правовое, но и как демократическое государство [13, 252–288].

Анализируя общие тенденции развития современной юридической науки, можно с уверенностью утверждать, что вопрос взаимодействия права и демократии в условиях формирования национальной правовой системы является не только методологически значимым и теоретически интересным, но содержит все признаки актуальной проблемы. Не акцентируя внимания на детальном обосновании приведенного тезиса, стоит отметить весомые причины, которые актуализируют проблемы права и демократии для любого фундаментального исследования, осуществляемого в контексте процессов формирования и развития национальной правовой системы. Во-первых, как показывает развитие отечественной науки конституционного права, актуализируются перед учеными проблемы, связанные с решением как традиционных, так и новых проблем украинского конституционализма [14, 148]. Среди них одним из важнейших и наиболее актуальных является вопрос синхронизации процессов развития Украины как демократического и правового государства. На первый взгляд, именно выделение этих двух аспектов одного и того же процесса создания государства может казаться несколько искусственным. Но на самом деле вопросы взаимодействия демократии и права, или точнее — их взаимной обусловленности, являются той ключевой проблемой, которая позволяет представить адекватную и взвешенную модель общего развития Украинского государства

и общества. Кроме того, следует помнить, что весь процесс конституционного развития Украины происходит не только в сфере «чистого права», но и в значительно более широком аспекте процессов политического, экономического, социального, культурно-национального развития. В конституционно-правовом измерении эта проблема неоспоримо является актуальной. Во-вторых, актуальность исследования взаимосвязи демократии и права в процессе формирования национальной правовой системы имеет общетеоретические признаки. Речь идет о том, что сегодня уже нельзя пользоваться устоявшейся, хотя довольно удобной в операционном смысле, теоретической моделью, которая представляет правовую систему как специфическое изолированное образование, почти полностью ограниченное от различных общественных процессов. Прежде всего, это «отмежевание» толкуется как отсутствие каких-либо «внешних» воздействий на развитие правовой системы. Возникает актуальная потребность в разработке современных теорий, которые бы позволили расширить новую «реалистическую модель» взаимосвязи политики и права, в частности — демократии и права с точки зрения их влияния на развитие правовых систем или, если конкретнее, правовой системы Украины. В-третьих, нельзя забывать о чисто практической актуальности этой проблематики, ведь любые реальные предложения в части содействия развитию национальной правовой системы не могут не учитывать того, что сама эта система функционирует с целью обеспечения и реализации принципов демократии и правогосударственности.

Подытоживая изложение тезисов, подтверждающих научную актуальность исследования проблемы права и демократии в процессе формирования и развития национальной правовой системы, хотелось бы обратить внимание на еще один чрезвычайно важный момент. Дело в том, что при всей своей значимости для юридической науки вообще и конституционного права и теории государства и права в частности понятие «демократия» часто воспринимается как исключительная или основная проблема политологических исследований. Действительно, любой политологический анализ всегда включает в себя такую составляющую как «теория демократии». Однако подобная специфическая «окрашенность» понятия «демократия» никоим образом не обесценивает и не девальвирует его в рамках юридической науки. Более того, объективный факт связи права и демократии в контексте формирования и развития национальной правовой системы заставляет признать существование сложных корреляций и взаимных зависимостей между процессами правового и политического развития Украины. В этом смысле словосочетание «политико-правовая проблема» должно восприниматься не как определенное свидетельство «неправового» характера, а как подтверждение наличия содержательных связей различных сфер общественных отношений, которые в своей совокупности определяют развитие не только государства, но и общества в целом.

Анализ проблемы права и демократии в условиях формирования и развития национальной правовой системы обуславливает несколько замечаний общеметодологического характера.

Во-первых, сама форма этой связи, содержащаяся в словосочетании «право и демократия», не должна восприниматься как случайное исследовательское явление. В свое время об этой связи писал выдающийся отечественный правовед Б. Кистяковский, который истолковывал процессы обеспечения демократических принципов организации государственной власти в контексте утверж-

дения нового типа правопонимания, в котором преобладают гуманистические и правогосударственные ценности. Эти ценности, по мнению Б. Кистяковского, положены в основу целенаправленного развития общественно-правовых отношений и правовой системы [15, 347–359]. Такое понимание взаимной обусловленности утверждения демократии и совершенствования правовой системы в силу воплощения принципов верховенства права, приоритета прав и свобод человека и гражданина находим и в работах С. Котляревского [16]. Поэтому ассоциируя сегодня понятие «демократия» с демократическим государством, а понятие «право» — с правовым государством, необходимо четко осознавать, что подобная дифференциация не означает реального разграничения этих двух типов организации государства и государственной власти. Действительно, демократическое и правовое государство не являются определенными антиподами. Не случайно даже на уровне определений, право и демократия, а также принципы демократического и правового государства часто дополняют друг друга. В этом контексте нельзя не вспомнить идеи М. Рейснера и его известную статью «Что такое правовое государство» [17, 85–86]. Что касается современных исследований, то этот тезис присутствует в подавляющем большинстве работ по теории государства и права. Как пример можно привести работы В. Четвернина, где, исследуя содержание понятия «правовое государство», он указывает на его родство с теорией демократии и теорией социального государства [18, 73]. Среди западных ученых следует назвать работы А. Альбрехта, который, исследуя правовое государство, указывает не только на перечень ее определяющих свойств (конституционализм, который требует, чтобы деятельность государства регулировалась правовыми нормами, зафиксированными в конституции; процессуальная, формальная и материальная рационализация государственной власти, призванная гарантировать соблюдение государством права и закона; защита интересов граждан перед государственной властью и судебный контроль за деятельностью государства; государственная монополия на верховную власть в политическом плане, которая исключает вмешательство каких-либо специфических клановых, корпоративных или иных интересов в процесс формирования и определения государственной воли; институционализованная связь государства с обществом, которая обеспечивает возможности контроля со стороны общества над государственным аппаратом; плюрализм политического сообщества, который обеспечивает наличие такого состояния, при котором представленность в политике целого спектра общественно-политических и экономических интересов сдерживает, ограничивает «всевластие» государства), но и подчеркивает, что ее формирование невозможно в условиях недемократических политических режимов. Также понятие «правовое государство» и «демократическое государство» нельзя рассматривать как своеобразную альтернативу общественного развития, когда необходимо выбрать тот или иной ориентир развития.

Во-вторых, применяя термин «правовая система», следует воздержаться от попытки отождествить его содержание с содержанием понятия «система законодательства», ведь последнее составляет «совокупность связанных иерархией и взаимоувязкой законов и других нормативно-правовых актов, взаимодействующих между собой как в целом, так и в своих структурных частях, и регламентируют общественные отношения соответственно отраслям права, функциям и сферам государственного управления» [19, 409] или же в несколько другой интерпретации — «совокупность нормативно-правовых актов, в которых объ-

активируется внутреннее содержание и структурные характеристики права» [20, 177]. Более того, было бы серьезной ошибкой пытаться делать вывод о качестве правовой системы Украины исключительно на основе количественных показателей, характеризующих законодательный процесс. На опасность подобной «эйфории» или ложный юридический силлогизм неоднократно указывал Ю. Шемшученко. Он отмечал, что высокие количественные показатели законодательной деятельности не всегда свидетельствуют о качестве самого законодательства, которое часто является критически низким и явно не соответствует общественным потребностям и ожиданиям [21, 3]. То есть как понятие юридической науки термин «система законодательства» представляет собой лишь часть более широкой категории «правовая система», а понятие «право» не может быть сведено к понятию «закон» [22, 345–346]. Практическим подтверждением справедливости этого положения может быть и практика деятельности органов конституционной юрисдикции. В частности, Конституционный Суд Украины в своем Решении по делу о назначении судом более мягкого наказания от 2 ноября 2004 г. [23] указал, что одним из проявлений верховенства права является то, что право не ограничивается лишь законодательством как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в частности нормы морали, традиции, обычаи и т. п., которые легитимированы обществом и обусловлены исторически достигнутым культурным уровнем общества. Все эти элементы права объединяются качеством, которое соответствует идеологии справедливости, идее права, которая в значительной степени получила отражение в Конституции Украины. Такое понимание права не дает оснований для его отождествления с законом, который иногда может быть и несправедливым, в том числе ограничивать свободу и равенство лица. Таким образом, правовая система — это не только система законодательства, поскольку помимо законодательства и остальных нормативно-правовых актов она включает в себя и другие элементы. Одним из таких элементов являются и принципы права, которые С. Погребняк предлагает определять как «систему наиболее общих и стабильных императивных требований, закрепленных в праве, которые являются концентрированным выражением важнейших сущностных качеств и ценностей, присущих этой системе права и определяют ее характер и направления дальнейшего развития» [24, 22–23].

В-третьих, правовая система обеспечивает формирование специфической связи между правом (сейчас мы применяем это понятие в широком смысле), с одной стороны, и процессом реализации государственного управления, которое описывается понятием «демократия», — с другой. В частности, на уровне правовой системы устанавливаются определяющие для государственной власти ценности и принципы, которые действуют в отношении нее как императивные юридические нормы. Например, можно привести требование обеспечения прав человека и гражданина как одну из основных целей функционирования и деятельности демократического государства. Еще С. Днестрянский писал, что исходной точкой деятельности государства является только право [25, 5], которое, являясь своеобразной сердцевиной правовой системы, устанавливает пределы для государства и фиксирует базовые цели ее функционирования. Если же права человека и гражданина составляют сердцевину всей системы права и являются основой для развития всех правоотношений, то тогда следует признать, что любая деятельность органов государственной власти должна

направляться на защиту и обеспечение этих прав. В связи с чем можно привести слова С. Котляревского: «Вся деятельность государства должна быть проникнута осознанием важности конституционных прав человека, осознанием большой опасности, которая возникает вследствие их нарушения, и постоянной готовностью защищать их» [26, 99–100]. При этом обращает на себя внимание то, что права человека, как правило, определяются на конституционном уровне системой норм международного и европейского права в области прав человека. Из этого следует, что конституция является основой системы законодательства и как высший закон, которым устанавливаются основные цели, ценности и принципы деятельности органов государственной власти, вынуждает государство постоянно действовать в режиме приоритета прав человека и их обеспечения, что придает данному государственному образованию форму и содержание демократического и правового государства.

Исходя из вышеизложенного, дальнейшее исследование проблемы невозможно без выяснения вопроса о взаимосвязи права и демократии в процессе формирования и развития национальной правовой системы Украины.

Обычно среди применяемых правовой и политической науками определений понятия «демократия» доминирует институциональный подход, базирующийся на фиксации ряда неотъемлемых институтов, наличие которых является условием *sine qua non* демократии [27, 20]. Так, по определению О. Скакун, демократия выступает как политическая организация власти народа, при которой обеспечивается равное участие всех и каждого в управлении государственными и общественными делами; выборность основных органов государства и законность в функционировании всех субъектов политической системы общества; защита прав и свобод человека и меньшинства в соответствии с международными стандартами [28, 161]. Согласно другой широко применяемой дефиниции демократия — это форма власти, основанная на признании народа источником власти; выборности и сменяемости высших органов государственной власти, их подотчетности избирателям; разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; конституционном признании, закреплении и реальном обеспечении основных личных, экономических, политических и других прав и свобод человека и гражданина; защищенности личности от произвола и беззакония, возможность реально защищать свои права, свободы и законные интересы от любых посягательств, в том числе со стороны государственных органов и должностных лиц; существовании ряда политических, в том числе и оппозиционных, партий; невмешательстве государства в частную жизнь граждан; гласности в деятельности государства [19, 102].

Не акцентируя внимания на освещении уязвимых сторон институционального способа определения демократии, которые особенно ощутимы в случае анализа переходных стран, когда формирование демократических институтов не подкрепляется прочной политико-правовой традицией их функционирования и восприятия в обществе, отметим, что этот подход позволяет достаточно четко видеть роль права и правовой системы в обеспечении не только функционирования демократии, но и ее возникновении как таковой. Вряд ли могут возникнуть достаточные основания говорить о демократии, демократическом управлении и демократическом государстве, если в конституции или на конституционно-правовом уровне не произошло юридического закрепления основных демократических институтов и принципов их функционирования.

Даже в том случае, если в некоторых странах отсутствует писаная конституция, есть все основания говорить как о феномене конституционализма, так и о процессе конституционно-правового регулирования. Весомым свидетельством демократического характера государства, как писал Ф. Тарановский, является конституционное закрепление народного суверенитета [29, 350–351]. В частности, в Конституции Украины в ст. 5 прямо указывается: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами». То есть если на высшем законодательном уровне нельзя зафиксировать этот принцип, то и само понятие «демократия», которое даже чисто этимологически означает «власть народа», теряет всякий практический смысл.

Не менее важным для формирования и развития демократии является конституционно-правовое закрепление института выборов, который в современных условиях является наиболее распространенной формой прямого народовластия, постоянно и периодически применяется в большинстве стран мира, ведь именно путем выборов формируются различные органы публичной власти как государственные институты — парламенты, должности глав государств, иногда глав правительств, судебные органы и органы местного самоуправления [30, 29]. Обращение к Конституции Украины и конституционным законам свидетельствует, что в них закрепляется не только институт выборов как таковой, но и фундаментальные принципы избирательного права или такие исходные положения и фундаментальные идеи, отражающие суть выборов как предусмотренной Конституцией Украины приоритетной формы непосредственной демократии, определяющие основы правового регулирования реализации и гарантирования избирательных прав граждан и обеспечивающие предусмотренный законодательством порядок организации и проведения всех выборов в государстве [31, 205–206]. В частности, ст. 71 закрепляет такую норму: «Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются свободными и происходят на основе общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования».

Благодаря этому нормативно-правовое закрепление и конституционная фиксация ключевых для развития демократии институтов выступает как необходимое условие ее формирования и развития не только в Украине, а и в любом государстве. Вместе с тем этот процесс развития и совершенствования права, повышения эффективности функционирования правовой системы Украины получает свое материальное воплощение в государственной правовой политике. Иначе говоря, можно с уверенностью утверждать, что одним из каналов взаимосвязи между демократией и правом, имеет непосредственное влияние на формирование национальной правовой системы, является реализованная Украинским государством правовая политика.

Обращаясь к анализу современных теоретико- и конституционно-правовых исследований, можно сделать выводы, что в последнее время появился целый ряд работ, посвященных этой проблематике. Вместе с тем разные авторы предлагают свои собственные концептуальные подходы относительно определения самого понятия «правовая политика», которые весьма отличаются друг от друга.

Так, исследуя проблемы формирования новой парадигмы отношений государства и личности, некоторые ученые характеризуют правовую политику как «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, а также общественных объединений для создания эффективного механизма правового регулирования, для оптимизации конституционного развития страны» [32, 23]. Правовая политика — это социальный феномен, который возникает в обществе при условии его развития демократическим, правовым путем [33, 318]. Для других исследователей правовая политика — это «целенаправленная деятельность государства по созданию эффективного механизма правового регулирования, результативного использования юридических средств для достижения целей, которые поставлены в определенной сфере общественных отношений» [34, 284]. Однако, несмотря на все различия в определении феномена правовой политики разными авторами, следует отметить, что в наиболее общем виде весь имеющийся сейчас теоретико-правовой массив дефиниций можно разделить на две основные группы, которые можно условно описать как «широкое» и «узкое» толкование правовой политики.

Их специфика заключается в том, что широкое определение правовой политики привлекает в круг ее субъектов всех участников и действующих лиц «правового пространства». Для примера достаточно проиллюстрировать подход, который определяет правовую политику следующим образом: «Правовая политика — это комплекс идей, мер, задач, целей, программ, принципов, установок, реализуемых в сфере права и средством права; правовая политика — это сфера отношений, связей и интересов, охватываемых понятием «правовое пространство» [35, 8]. Правда, говоря о правовой политике как об определенной регулятивной деятельности, Н. Матузов указывает, что единственным субъектом, который осуществляет такое регулирование и благоустройство, является публичная власть. Близкую к этому позицию занимает А. Глебов, характеризующий правовую политику как «направление, стратегию и тактику правового регулирования общественных отношений» [36, 322], но при этом единственным субъектом такого правового регулирования он называет государство.

В отличие от этого «узкая» интерпретация правовой политики происходит из того, что ее субъектом является только государство в лице государственных и муниципальных органов. Правовая политика является «научно обоснованной, последовательной и системной деятельностью государственных и муниципальных органов с целью создания эффективного механизма правового регулирования, цивилизованного использования юридических средств для достижения таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, усиление дисциплины, правопорядка, формирование правовой государственности, высокого уровня правовой культуры и жизни общества и личности» [37, 7]. Единственным субъектом правовой политики считает государство А. Коробова, которая определяет ее как «реализацию государством стратегических правовых идей, осуществляемых в форме правотворчества, правоприменения и правового воспитания населения» [38, 12].

С этой точки зрения правовая политика рассматривается как результат взаимодействия субъекта правовой политики (государство) и его объекта (общество, общественные отношения). Хотя при этом следует сделать одно уточнение. Речь идет о том, что специфическое положение государства в процессе формирования и реализации правовой политики состоит в том, что путем правовой деятельно-

сти (в частности издания нормативно-правовых актов) происходит ориентация на прогрессивно-юридическое развитие (путем содействия защите и обеспечению законных прав и интересов человека и гражданина) не только общества, но и самих органов государственной власти и местного самоуправления. То есть выступая субъектом правовой политики, государство одновременно становится и ее объектом. Особенно рельефно это видно в периоды реформирования правовой, политической, экономической системы, когда целенаправленное развитие права (совершенствование правовой системы, укрепление и расширение законодательной системы) всегда влияет как на важнейшие общественные отношения, так и на деятельность органов государственной власти.

Не детализируя исследование содержания понятия «правовая политика», следует указать на тот важный момент, что оно может иметь значительный теоретико-методологический потенциал в случае анализа его в контексте развития правовой системы Украины. Действительно, если формирование Украины как демократического государства и совершенствование правовой системы являются взаимосвязанными процессами, то тогда именно правовая политика становится той специфической сферой деятельности, в которой происходит взаимное дополнение права и демократии, когда право выступает средством совершенствования демократии и ее институтов, а демократия выступает гарантией стабильного правового развития, в том числе и развития и совершенствования национальной правовой системы. В этом смысле вполне оправданной и обоснованной кажется постановка вопроса о том, какой именно должна быть правовая политика для того, чтобы эффективно развивалась национальная правовая система и при этом воплощала в себе фундаментальные демократические и правовые ценности.

К сожалению, как показывает опыт последних лет государства и законодательства в Украине, правовая политика государства имела преимущественно виртуальный характер. На уровне программ она вполне соответствовала тому теоретическому содержанию, какое отечественные ученые вкладывают в это понятие. Обращение к анализу различных государственных программ правового развития свидетельствует, что реализуются такие важные задачи правовой политики в сфере укрепления демократии, как гарантирование законности и правопорядка, усиление борьбы с преступностью; внедрение эффективных механизмов защиты свободы, свободного выражения мнения, свободной прессы, свободных мирных собраний, митингов и демонстраций, свободного объединения в политические партии и общественные организации, установление четких процессуальных норм защиты прав и свобод человека; прекращение практики вмешательства государственных органов в жизнь человека, реальное обеспечение неприкосновенности жилища, сохранение тайны переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции; содействие законодательному определению прав оппозиции; категорическое недопущение любых форм политических репрессий; усиление сотрудничества с международными правоохранительными организациями; внедрение эффективных институциональных механизмов борьбы с криминализацией национальной экономики, совершенствование законодательной базы в сфере борьбы с отмыванием доходов, полученных преступным путем; четкое определение полномочий и функций органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Однако, в реальности практически постоянно прослеживается непоследовательность в правовой политике в Украине, ее хроническая незавершенность и, что наиболее опасно — постоянные попытки (со стороны всех без исключения политических сил, которые получили доступ к ресурсам государственной власти в сфере исполнительной, законодательной или судебной власти) превратить правовую политику и, в частности, процесс формирования системы законодательства в инструмент политической борьбы за неограниченную полноту государственной власти. В результате право как центральный элемент национальной правовой системы [39, 27] стало фактическим заложником даже не столько борьбы различных правовых концепций или парадигм, сколько объектом манипуляции со стороны органов государственной власти, которые по Конституции Украины являются лишь механизмами, благодаря которым право и правовые нормы реализуются в обществе. Именно этот фактор стал одной из главных причин того, что в последние годы наблюдается перманентный процесс стагнации демократического развития, и, как ни прискорбно это констатировать, деградации конституционализма в Украине.

Такое утверждение может выглядеть несколько странным. В действительности, о какой деградации конституционализма может идти речь, если в 2000-е гг. был принят ряд важных конституционных законов, а новоизбранный Президент Украины В. Янукович заявил о необходимости развития конституционного процесса, совершенствования Конституции Украины и высказался за создание Конституционной Ассамблеи. В названный период едва ли не самым важным событием в этом плане стало принятие долгожданного и прямо предусмотренного Конституцией Украины Закона «О Кабинете Министров Украины» [40, 207], который определил организацию, полномочия и порядок деятельности Кабинета Министров Украины. Но, несмотря на все эти очевидные конституционные изменения, их реальным результатом стало не столько утверждение конституционализма как «особой системы конституционно-правовых отношений, опосредующих в общем виде полновластие народа и его суверенитет» [5, 192], сколько его девальвация. А вместе с ней и обесценивание ценностей права, демократии, а также катастрофическое падение уровня доверия граждан к основным институтам государственной власти, включая и единственный в Украине орган конституционной юрисдикции. Возникла опасность «изоляции» Конституции, когда из-за отсутствия необходимых конституционных законов создается определенный вакуум конституционно-правового регулирования [41, 58–60]. Но ситуация, которая существует сегодня, является еще более опасной, поскольку ее следствием является сознательная манипуляция Конституцией и во многих случаях — откровенное пренебрежение ею. Речь идет уже не просто о непреднамеренных нарушениях в сфере нормотворчества, возникновение которых является вполне нормальным явлением даже для развитой страны с длительными конституционно-правовыми традициями [42, 36], а о сознательном применении Конституции Украины в целях приобретения и сохранения политической власти.

Вместе с тем в Украине уже были прецеденты преднамеренного блокирования конституционного процесса отдельными органами государственной власти. Причем одним из первых шагов в этом направлении был сделан самим же Конституционным Судом Украины, который в своем Решении по делу относительно права вето на Закон Украины «О внесении изменений в статью 98 Конституции Украины» от 11 марта 2003 г. [43, 710] признал соот-

ветствующим Конституции Украины осуществленное Президентом Украины право вето относительно принятого Верховной Радой Украины Закона Украины «О внесении изменений в статью 98 Конституции Украины» с возвращением его на повторное рассмотрение Верховной Радой Украины. При этом судья Конституционного Суда Украины Н. Савенко в изложенном им особом мнении указывал, что Решение Суда в данном деле не основывалось на положениях Конституции Украины и их правильной интерпретации и противоречило отдельным ее положениям. В частности, как справедливо отмечал судья, нормативно-правовой акт о внесении изменений в Конституцию Украины обязательно принимается Верховной Радой Украины как органом учредительной власти квалифицированным большинством — двумя третями голосов народных депутатов Украины от ее конституционного состава, т. е. не менее чем тремястами голосами. Такое же количество голосов народных депутатов Украины необходимо для преодоления вето Президента Украины относительно обычных законов. Поэтому неслучайно, что Конституция Украины не предусмотрела осуществления Президентом Украины права вето относительно нормативно-правовых актов о внесении изменений в Основной Закон Украины, поскольку применение в отношении таких актов права вето не имеет никакого смысла. В замечаниях некоторых судей по этому решению отмечалось, что введенный в Решении подход относительно признания за Президентом Украины права вето относительно законов о внесении изменений в Конституцию Украины является концептуально неправильным и таким, что не соответствует букве и духу Основного Закона Украины. Однако несмотря на эти оговорки, Решение было принято и фактически им были заложены основы для блокировки одним из органов государственной власти конституционного процесса [44, 275–279].

Замедление конституционного процесса, попытки унижения статуса Конституции Украины как Основного Закона государства и общества, манипулировать правом, в том числе и через принятие откровенно политически ангажированных законов, которые разрабатывались не в интересах государства и общества, а исключительно в интересах тех или иных органов государственной власти и отдельных политических элит, невнимание к развитию правовой системы Украины, неопределенность и непоследовательность в правовой политике государства — все это было следствием двух чрезвычайно опасных для будущего Украины процессов. Первый из них связан со специфической «редемократизацией» или торможением и свертыванием демократического развития. Второй — с девальвацией права и критическим снижением качества правовой системы. Причем в исследуемой схеме «демократия — право — национальная правовая система» свою слабость и шаткость показали все три элемента: демократия оказалась непрочной, право недействительным, а правовая система — во многих случаях слишком низкоэффективной. Последнее замечание кажется важным не только как оценочное суждение, но и с чисто методологической точки зрения. Действительно, довольно часто как на научно-правовом, так и на практически-правовом уровне высказывается мнение о том, что между этими тремя понятиями существует определенная связь властвования или подчинения, когда, выбрав одно направление деятельности, мы, так сказать, автоматически получаем положительные результаты и в других сферах. Однако в действительности такое суждение является ошибочным, поскольку обеспечение каждому из направлений деятельности может быть реализовано только

вместе с таким же обеспечением других. Попытки усовершенствовать и укрепить демократию в Украине, привить гражданам уважение к демократическим ценностям и свойственному демократии способу построения отношений как между органами государственной власти, так и между ними и обществом, повысить эффективность демократических институтов, избавить их от тех недостатков, которые могут возникать в переходные периоды, и т. д. невозможно без параллельного совершенствования правовой системы, без утверждения тех правовых принципов, которые признаны правовой наукой как универсальные и присущие сегодня развитым правовым государствам мира. В этом смысле идеи А. де Токвиля ни в коей мере не потеряли своей актуальности и значимости для современной Украины, осмысления процессов развития государства и гражданского общества в Украине [45]. Более того, попытка построить демократическое государство «незаконными» средствами является утопией, которая может в лучшем случае вызвать общественный хаос, а в худшем — кровавую диктатуру. Поэтому, отмечая значимость права и демократии для формирования и развития национальной правовой системы, следует указать на несколько принципиальных вещей.

Во-первых, право и демократия являются той животворной средой, в которой может нормально формироваться, функционировать и развиваться правовая система Украины, воплощая в себе такие фундаментальные ценности как верховенство права, приоритет прав и свобод человека и гражданина, конституционализм, законность, гуманизм. В этом случае процессы развития правовой системы и развития самого общества (ведь правовая система является интегральной составляющей более широкого понятия, каким является «система общественных отношений») становятся взаимосвязанными и взаимообусловленными, между «юридическим законом» и фактическими общественными отношениями не возникает противоречия, когда закон отражает объективные потребности регулирования и упорядочения общественных отношений, одновременно стимулируя процесс их оптимизации, повышения эффективности, согласования их с требованиями свободы, равенства всех перед законом и справедливости. Только в условиях демократии и правогосударственности для правовой системы не существует угрозы популяризации ее инструментализации, когда ее функционирование имеет своим следствием не столько обеспечение законности и правопорядка, сколько содействие реализации тех или иных корпоративных интересов. Понятно, что в последнем случае деформируется не только правовая система вместе с такими ее элементами как судебная и иная юридическая практика, правовая идеология, правотворчество, правоприменительная деятельность, правоотношения, система законодательства, субъективное право, но и право как общественный феномен в целом.

Во-вторых, развитие национальной правовой системы, ее совершенствование, налаживание эффективного гармоничного взаимодействия всех ее элементов являются важным условием утверждения в Украине принципов демократического и правового государства. В этом смысле нельзя не учитывать то, что не только совершенствование системы законодательства влияет на регулирование и развитие важнейших общественных отношений, но и развитие других элементов правовой системы имеет непосредственное влияние на состояние общества и перспективы его развития. Укрепление правосознания и уровня правовой культуры обуславливает не только рост уровня уважения

к праву и правовым институтам в обществе, но и обеспечивает нормальное функционирование демократии. Это означает, что становление Украины как демократического, правового государства, формирование основ гражданского общества обуславливают необходимость повышения уровня правовой культуры населения, требующих решения на государственном уровне вопросов дальнейшего развития правосознания населения, преодоления правового нигилизма, удовлетворения потребностей граждан в получении знаний о праве. В свое время этот важный элемент содействия демократическому развитию Украины был зафиксирован в утвержденной Указом Президента Украины от 18 октября 2001 г. Национальной программе правового образования населения, основными задачами которой определялись: повышение уровня правовой подготовки населения, прежде всего ученической и студенческой молодежи, граждан, находящихся на государственной службе, избранных народных депутатов Украины, депутатов местных советов, преподавателей и журналистов, освещающих правовую тематику; создание надлежащих условий для приобретения гражданами знаний о своих правах, свободах и обязанностях; широкое информирование населения о правовой политике государства и законодательстве, обеспечение свободного доступа граждан к источникам правовой информации; совершенствование системы правового образования населения, сохранение и развитие отечественных традиций в этой сфере.

Ярким примером влияния уровня правовой культуры на развитие демократии и утверждение демократических институтов может быть избирательный процесс — неотъемлемая часть демократического развития общества и государства. Еще в Концепции повышения правовой культуры участников избирательного процесса и референдумов в Украине от 8 декабря 2000 г. указывалось, что от уровня правовой культуры граждан зависит, будут ли в Украине созданы условия для обеспечения демократического, сознательного волеизъявления граждан на выборах и референдумах. То есть путем целенаправленной политики в области повышения правовой культуры граждан государство взяло на себя обязательство содействовать гражданам Украины в реализации их права участвовать в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, как правовая система в целом, так и ее отдельные составные элементы не просто имеют определенное отношение к утверждению в Украине ценностей демократии и правогосударственности, но и могут быть описаны как необходимые компоненты более широкого процесса формирования Украины как демократического, правового, социального государства.

В-третьих, важным элементом правовой системы современной Украины, значение которого долгое время недооценивалось, является правовая идеология как система основных правовых ценностей, которые определяют общественное развитие и функционирование общества и государства. В основе этой правовой идеологии, которая по отношению к обществу функционирует как своеобразная модель восприятия права, должно быть уважение к праву, знание и признание фундаментальных правовых ценностей, внутреннее убеждение в необходимости соблюдения установленных правовых норм. К сожалению, долгое время государственно-правовую реформу в Украине пытались проводить исключительно «сверху», ограничивая ее реформированием системы органов государ-

ственной власти. Как показал опыт политико-правового развития последних лет, в условиях низкого уровня правовой культуры населения существенно деформируется все правовое пространство, государственная правовая политика начинает давать сбои, институты правового и демократического государства оказываются нежизнеспособными, а правовая система не может эффективно развиваться и совершенствоваться.

В-четвертых, ключевая роль процесса развития национальной правовой системы на современном этапе создания государства заключается в том, что усиление государственности (стабильности, планомерности развития, предсказуемости в развитии экономических и социальных процессов) осуществляется через усиление ее правовой основы. В этом смысле она из всех направлений деятельности государства по содействию гармонизации и оптимизации правовой системы и сегодня играет решающую роль в Украине, поскольку экономическое, социальное, культурное развитие общества предполагает надежную правовую основу. Значительная часть недостатков, существующих в процессе развития Украинского государства, в том числе и в части реализации принципов демократии и правогосударственности, обусловлена неудовлетворительным состоянием ее правового обеспечения, несовершенством национальной правовой системы.

Таким образом, право, демократия и процессы развития национальной правовой системы находятся в сложной диалектической взаимосвязи, осмысление и исследование которых является одной из важнейших теоретико-методологических задач современной юридической науки, что имеет непосредственное отношение не только к чисто научному развитию новых теорий и концепций, но и для продолжающихся процессов государственного строительства в Украине, которые, безусловно, определяют ее будущее. В этом контексте современная юридическая наука как никогда прежде приближается к объективным и реальным проблемам практики построения государства, и от того, будет ли использован ее потенциал, зависит и то, как именно будут оценивать Украинское государство грядущие поколения украинцев.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. *Тацій В. Я.* Методологічні проблеми правової науки на сучасному етапі державотворення // *Правова держава*. — 2005. — Вип. 16.
2. *Тацій В. Я.* Значення юридичної науки у формуванні правової системи України. — 2001. — №3.
3. *Селіванов В.* До питання методології розроблення сучасної правової доктрини України // *Вісник Академії правових наук України*. — 2005. — № 2.
4. *Селіванов В.* Щодо методологічних засад вітчизняної юридичної науки як передумови розроблення сучасної стратегії державотворення та юридичного нормотворення в Україні // *Вісник Академії правових наук України*. — 2007. — № 1.
5. *Мелешенко В. Ф.* Основи конституційного права України : курс лекцій. — К., 1995.
6. *Харт Г. Л. А.* Поняття права. — СПб., 2007.
7. *Петришин О.* Громадянське суспільство і держава : питання взаємовідносин // *Вісник Академії правових наук України*. — 2006. — № 4.
8. *Вступ до теорії правових систем / за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко*. — К., 2006.
9. *Сухонос В. В.* Теорія держави і права. — Суми, 2005.
10. *Фуллер Л.* Мораль права. — М., 2007.
11. *Погребняк С.* Принцип верховенства права : деякі теоретичні проблеми // *Вісник Академії правових наук України*. — 2006. — № 1.
12. *Алексеев С. С.* Философия права. — М., 1998.
13. *Гришук Р. Ф.* Идея правовой державы : теоретико-правовая модель і практична реалізація. — К., 2004.
14. *Федоренко В. Л.* Принципи системи конституційного права України (до постановки проблеми) // *Держава і право*. — К., 2007. — Вип. 35.
15. *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права. — СПб., 1999.

16. *Котляревский С. А.* Власть и право : проблема правового государства. — СПб., 2001.
17. *Рейснер М. А.* Что такое правовое государство // Вестник права. — 1903. — № 4.
18. *Четвернин В. А.* Понятие и термин «правовое государство» // Государство и право. — 1996. — № 8.
19. *Теория государства и права* / под ред. В. К. Бабаева. — М., 2002.
20. *Теория государства и права* / отв. ред. В. Д. Превалов. — М., 2006.
21. *Шемишченко Ю. С.* Проблемы методології законодавчої діяльності // Правова держава. — 2007. — Вип. 18.
22. *Теория государства и права* / под ред. В. В. Лазарева. — М., 2001.
23. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р.* // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.
24. *Погребняк С.* Втілення принципів права в юридичних актах // Вісник Академії правових наук України. — 2006. — № 2.
25. *Дністрянський С.* Загальна наука права і політики. — Прага, 1923. — Т. 1.
26. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. — СПб., 1907.
27. *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века. — М., 2003.
28. *Скаун О. Ф.* Теория государства и права. — Х., 2000.
29. *Тарановский Ф. В.* Учебник энциклопедии права. — Юрьев, 1917.
30. *Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні : проблеми теорії і практики.* — К., 2001.
31. *Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика* / відп. ред. В. Ф. Погорілко. — К., 2003.
32. *Ладиченко В. В.* Правова політика у сфері формування нової парадигми відносин держави і особи // Держава і право. — К., 2006. — Вип. 34.
33. *Селіванов В. М.* Право і влада суверенної України : методологічні аспекти. — К., 2002.
34. *Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю.* Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. — К., 2004.
35. *Матузов Н. И.* Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4.
36. *Российское государство и правовая система : современное развитие, проблемы, перспективы* / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж, 1999.
37. *Малько А. В., Мамонов В. В.* Создание Союзного государства «Россия-Беларусь» : проблемы правовой политики // Политика и правовая жизнь. — 2002. — № 2.
38. *Коробова А. П.* О формах и средствах реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. — 2001. — № 4.
39. *Оніщенко Н. М.* Правова система : проблеми теорії. — К., 2002.
40. *Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21.12.2006 р.* // Офіційний вісник України. — 2007. — № 6.
41. *Скрипнюк О. В.* Конституція України та її функції : проблеми теорії та практика реалізації. — К., 2005.
42. *Ющик О. І.* Про відповідність нормативно-правових актів Конституції України // Правова держава. — 2006. — Вип. 17.
43. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11.03.2003 р.* // Офіційний вісник України. — 2003. — № 16.
44. *Ющик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу. — К., 2004.
45. *Токвіль А. де.* Про демократію в Америці. — К., 1999.

Скрипнюк А. В. Право и демократия в условиях формирования и развития национальной правовой системы

Аннотация. Статья посвящена осмыслению и исследованию права, демократии и процессам развития национальной правовой системы, которые находятся в диалектической взаимосвязи и являются важными теоретико-методологическими задачами современной юридической науки.

Ключевые слова: право, демократия, правовая система, правовая наука.

Skripniuk A. Law and Democracy in the Forming and Development of the National Legal System

Annotation. The article is devoted to comprehension and study of law, democracy and the development processes of national legal systems, which are dialectically interrelated and are important theoretical and methodological tasks for modern jurisprudence.

Key words: law, democracy, legal system, legal science.