

Ю. Н. Тодыка, д-р юрид. наук,
Харьков

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ НА УКРАИНЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

В период кардинальных революционных изменений весьма остро встают проблемы государственно-правового строительства. В особенности после распада крупных государств, к которым, безусловно, относился СССР. Его распад активизировал процессы в политической системе республик. По-новому в них сейчас ставятся проблемы государственного строительства, взаимоотношений с другими государствами, в том числе с республиками бывшего СССР, с мировым сообществом, происходят существенные изменения в государственном механизме. Во многих республиках наметилась тенденция их «десоветизации». Усиливается роль президентской власти, в том числе ее влияние на местах.

Распад СССР сопровождается волной насилия на межнациональной почве. Растет цена неадекватных жизненным реалиям политических решений. Огромный урон наносит экономическая дезинтеграция. Идет резкая поляризация социальных групп и классов, дифференциация в доходах населения. Понижается уважение к праву и закону на фоне ежедневно звучащих призывов о необходимости строительства демократического правового государства. Понижается и далее и без того низкая политико-правовая культура масс. «Незаконопослушными» становятся не только отдельные граждане, но и органы власти. Намечаются существенные различия во взглядах населения регионов о путях строительства демократического правового государства, о решении тех или иных острых проблем, в том числе межгосударственного характера.

Широкий диапазон государственно-правовых взглядов на происходящие процессы. Нет недостатка в прогнозах и рекомендациях по решению тех или иных проблем. В частности, отсутствие на Украине реальной многопартийности при наличии многих партий является одним из факторов, влияющих на данный процесс.

Все это та реальность, с которой столкнулись по существу все республики бывшего СССР. Не является исключением в этом отношении и Украина, где интенсивно идет поиск решения назре-

ших государственно-правовых проблем, где до предела напряжены социально-экономические процессы. Правда, на Украине еще не пролилась кровь на межнациональной почве, как это имеет место в Закавказье, Приднестровье, в других регионах бывшего СССР. На Украине, с учетом негативного опыта других республик, идет поиск, в том числе с помощью правовых средств, сохранения межнационального мира и согласия, обеспечения прав человека независимо от его национальной принадлежности. При этом ориентация идет на международно-правовые стандарты обеспечения прав и свобод личности. В соответствии с постановлением Верховного Совета Украины «О присоединении Украинской Советской Социалистической Республики к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах»* Украина присоединилась к этим важным международно-правовым документам.

Становление государственности украинского народа — закономерный политико-правовой процесс, динамика и направления которого определяется экономическими, социальными и государственно-правовыми интересами украинского народа, соотношением социальных сил в обществе, международными факторами. Основными направлениями государственно-правовой реформы на Украине должны быть: становление новой политической системы, ориентированной прежде всего на формирование демократического правового государства с его важнейшими атрибутами разделения властей, обеспечения прав личности; принятие новой Конституции Украины как суверенного независимого государства, обновление в целом правовой системы республики; обеспечение реального суверенитета Украины и ее территориальной целостности экономическими, политическими, дипломатическими и военными средствами; существенное изменение государственных структур на всех уровнях государственного механизма исходят из тенденций становления на Украине президентской формы правления. Существенное значение имеет создание с помощью правовых средств благоприятных возможностей для развития демократических процессов, становления реальной многопартийности, оптимального учета мнения народа при принятии крупных политических решений. В этих условиях повышаются требования к законотворческой, исполнительно-распорядительной и судебной деятельности, научной обоснованности законодательной работы, ее ориентации на кардинальные пробелы развития республики.

Важнейшим условием формирования на Украине правового государства, демократических преобразований, политической стабильности является реальное обеспечение суверенитета народа Украины. Практика последнего времени характеризуется усилением напряженности в межгосударственных отношениях между некоторыми республиками бывшего СССР, в том числе по территориаль-

* Ведомости Верховного Совета УССР. 1991. № 5. Ст. 26.

ному вопросу, по разделу имущества. В отношениях между Россией и Украиной это судьба Крыма.

Исходя из этого актуально исследование проблем суверенитета, а также средств его обеспечения. Довольно остро встает вопрос оптимизации использования непосредственной и представительной форм волеизъявления народа, населения соответствующей территории при решении государственно-правовых проблем. Нередко референдумы, как форму непосредственной демократии некоторые политические силы пытаются использовать и используют реально для достижения своих целей, в борьбе за власть, для политико-психологического давления на Верховный Совет, на Президента, Украины, на правительство республики. Иногда референдумы используются как дестабилизирующий фактор социально-политической обстановки. Соответственно актуальной является проблема использования референдума как формы волеизъявления народа, населения отдельных территорий при попытке определенных территориальных единиц изменить свой территориальный или государственно-правовой статус (к примеру, изменение статуса с автономной республики на союзную).

Данная проблема для Украины весьма актуальна в связи с процессами, происходящими в Крыму. Кроме того по Закону Украины о местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении выделяется как бы два уровня самоуправления. Причем региональное самоуправление может стать в будущем основой федерализации республики. Этот процесс в нынешних условиях, четко выраженной тенденции суверенизации территорий может стать основой распада территориальной целостности Украины с такими его атрибутами как «война законов», введение таможенных границ, своей банковской системы и денежной единицы и т. д., т. е. повторить судьбу СССР. Нелишне отметить, что Концепция новой Конституции Украины, одобренная Верховным Советом Украины 19 июня 1991 года исходит из того, что формой государственного устройства Украины должно быть унитарное государство, в состав которого входит Крымская АССР. Сегодня нередко высказывания в средствах массовой информации идеи о возможной федерализации Украины. Такова позиция и определенной части депутатов Верховного и местных Советов, работников государственного аппарата. В этой связи важно определиться в таких понятиях как народный и государственный суверенитет, а также в механизме реализации волеизъявления народа при решении территориальных проблем.

Понятие «суверенитет», сложившееся в XIV веке в период образования национальных независимых государств в Европе, означает такое состояние государства, при котором оно имеет возможность самостоятельно и без вмешательства извне определять свою

* Ведомости Верховного Совета УССР. 1991. № 35. Ст. 466.

внутреннюю и внешнюю политику. В основе государственного суверенитета лежит народный суверенитет, поскольку только народ — единственный источник власти. И конструкция демократического государства на Украине должна исходить из того, что именно народ является первоисточником власти которая может осуществляться в различных формах. Именно суверенитет украинского народа является основой и источником государственного суверенитета.

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Украины государственный суверенитет провозглашается как верховенство, самостоятельность, полнота и неделимость власти республики в пределах ее территории и независимость и равноправие во внешних сношениях. В ней закреплено, что Украина как суверенное национальное государство развивается в существующих границах на основе осуществления украинской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение, что она осуществляет защиту и охрану национальной государственности украинского народа. Декларация устанавливает, что любые насильственные действия против национальной государственности Украины со стороны политических партий, общественных организаций, других группировок или отдельных лиц преследуются по закону. Актуальность этого положения Декларации в особенности проявляется сегодня в связи с процессами, происходящими в Крыму. В Декларации о государственном суверенитете Украины подчеркивается основополагающая роль принципа законности в утверждении суверенитета. Нельзя укреплять суверенитет подрывая законность, в том числе с помощью сепаратистских действий, бесконечного проведения референдумов.

Истоки негативных тенденций в вопросах государственного строительства на Украине коренятся в прошлой государственно-правовой практике бывшего Союза, в особенности в последние годы, в неправильном понимании сущности суверенитета. Получила развитие концепция так называемого «расщепленного» суверенитета, когда стали говорить об «экономическом», «правовом», «финансовом», «международном» и других суверенитетах. Соответственно создается иллюзия, что суверенитет можно обрести по частям. Но ведь суверенитет — это политико-юридическое свойство (признак) государственной власти и его нельзя делить по частям. Суверенитет — это и право государственной власти на верховенство, на норму свободы в решении соответствующих вопросов. А свободу на части не разделить. В свое время Ж.-Ж. Руссо отмечал, что «из суверена» делают какое-то фантастическое существо, составленное из различных кусков»*. Такой подход ни методологически, ни практически не оправдан.

В последние годы четко проявилась тенденция суверенизации, нашедшая проявление в концепции множественности субъектов суверенитета. Она нашла довольно широкое распространение в

* Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1938. С. 22.

общественном мнении, в конкретных акциях соответствующих органов. Согласно устоявшемуся в конституционном праве подходу субъектами суверенитета является народ, нация, государство (государственная власть)*. Парад суверенитетов привел к тому, что суверенными стали себя объявлять не только государственные образования, но и административно-территориальные единицы, трудовые коллективы. Даже личность возводится в ранг полностью «суверенной». Это находит отражение и в теоретических концепциях. Так В. Ойгензихт, подходя более широко к трактовке понятия «суверенитет», считает возможным выделение понятия «суверенитет гражданина». Более того, он исходит из «расщепленного суверенитета личности». Им обосновывается наличие понятия «экономического суверенитета», трактуемая как экономическая автономия личности наряду с политической автономией отдельного индивида.** В. Ойгензихт предлагает закрепить в Конституциях суверенитет гражданина, признав его экономико-правовой категорией***.

Считаем, что говорить о суверенитете личности гражданина нет никаких оснований. Это фактическая подмена понятия «правового статуса личности» на понятие «суверенитет личности». Такая же подмена понятий происходит, когда речь идет о суверенитете области, края, района, сельского Совета. В этом случае следует говорить о системе местного и регионального самоуправления, о компетенции их различных звеньев, но отнюдь не о их суверенитете. Умножение количества субъектов суверенитета чревато катализмами государственно-правового строительства, дезинтеграционными процессами, анархизацией общественных отношений. Это ведет также к потере определенности понятия «суверенитет», его качественной характеристики, политико-правовых свойств государственной власти. Ведь суверенитет в правовом государстве — это одновременно и верховенство государственной власти и господство права. А о какой законности можно говорить если каждый местный Совет будет принимать свои законы и не подчиняться единым государственным установлениям. Если на Украине будет более пятидесяти миллионов «суверенов», то вряд ли будет хотя бы один.

В теории и на практике прослеживается тенденция абсолютизации суверенитета, понимаемого как полная независимость и неограниченная свобода. Но абсолютного суверенитета нет и быть не может. Теория неограниченного суверенитета была отвергнута еще в период становления буржуазной государственности. Тем более она неприемлима сейчас в условиях динамизации интеграционных экономических и социально-политических процессов.

* См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1987. С. 459—460.

** Ойгензихт В. Суверенитет гражданина: экономико-правовой аспект // Радянське право. 1991. № 10. С. 52.

*** Там же.

Верховенство государства и его независимость нельзя понимать в том смысле, что оно в своих действиях внутри страны и вовне ничем не ограничено, что оно может проводить любую внутреннюю и внешнюю политику. Действия государства детерминируются комплексом внутренних и внешних факторов, среди которых важное значение имеют уровень экономического потенциала государства, степень интеграции его экономики в мировое хозяйство и соответственно его роль в международном разделении труда, уровень политико-правовой и управленческой культуры общества и т. д. Поэтому стремление, например, определенных политических сил в Крыму сделать Крым полностью независимым не учитывает существенных реалий, естественных «ограничителей» суверенитета.

В решении государственно-правовых проблем сейчас активно используются возможности Верховных Советов и референдумов.

Нередко принятые высшими органами государственной власти решения в целях усиления их легитимности выносятся на утверждения референдумов. В этой связи возникает принципиально важный вопрос: если автономная республика решила произвольно изменить свой государственно-правовой статус или выйти из состава государства, то кто должен решать эту проблему. По ныне действующей Конституции — это прерогатива Верховного Совета Украины.

На наш взгляд, решения, по которым затрагивается территориальная целостность государства, а соответственно его суверенитет, должны приниматься самим народом, поскольку именно он является первоисточником власти. Это должно найти отражение в будущей Конституции Украины. Необходимо внести соответствующие изменения и в Закон Украины «О всеукраинском и местном референдумах». Закрепление народа в качестве субъекта решения принципиальных вопросов государственного строительства основано на теории народного суверенитета.

Суверенитет правового государства, как форма выражения народного суверенитета, распространяется на все население Украины, на всю территорию. Соответственно, решения Верховного Совета автономной республики или результаты проведенного на ее территории референдума, нарушающие территориальную целостность суверенного государства, в состав которого она входит, являются изначально нелегитимными, не имеющими юридической силы.

Правовое государство — это государство законности. Ее обеспечение — наиболее острая проблема при формировании независимого государства. Считаем, что утверждение законности должно начинаться прежде всего с государственно-правовой сферы, поскольку если законность не будет обеспечена в данной сфере, то она не может утвердиться и в других. И прежде всего этому помешает «война законов», суверенитетов. Утверждение суверенности государственной власти должно идти параллельно с процессом утверждения господства права. Одно без другого невозможно, если мы

хотим строить правовую государственность. Практика однако свидетельствует, что должной согласованности в этом процессе нет.

Суверенитет предполагает четкую правовую организацию верховенства государственной власти, определение правового статуса и процедуры работы всех государственных органов Украины, всех звеньев ее политической системы. Сегодня особенно необходима развитая правовая инфраструктура государства, обеспечение правового порядка всей государственной, политической и общественной жизни. В свою очередь господство права может быть обеспечено всей системой суверенной государственной власти Украины, которая сама должна быть организована на правовых началах. Следовательно построение на Украине демократического правового государства — это параллельный процесс утверждения верховенства её государственных властей и господство права. На этой основе и должен идти государственное строительство в нашей республике.