

А. В. Шавцова-Варфоломеева

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
СУВЕРЕНИТЕТА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ,  
ЕГО ПРАВОВОЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЕ

УДК 321.011(476)  
ББК 67.400.51(4Бел)  
Ш14

*Печатается по решению  
Редакционно-издательского совета  
Белорусского государственного университета*

**Рецензенты:**

кафедра конституционного и административного права  
Института управленческих кадров Академии управления  
при Президенте Республики Беларусь  
(заведующий кафедрой кандидат юридических наук,  
доцент *Е. В. Семашко*);  
доктор юридических наук, профессор *С. Г. Дробязко*

**Шавцова-Варфоломеева, А. В.**

**Ш14** Теоретические основы государственного суверенитета Республики Беларусь, его правовое обеспечение / А. В. Шавцова-Варфоломеева. — Минск : БГУ, 2016. — 183 с.  
ISBN 978-985-566-351-6.

В монографии на основе обобщения доктринальных подходов действующего законодательства, с учетом взглядов, высказанных в юридической и политологической научной литературе, практики государственного строительства рассматриваются теоретико-правовые основы суверенитета, права народа и нации на самоопределение, основные этапы становления, признаки и гарантии государственного суверенитета Республики Беларусь.

**УДК 321.011(476)  
ББК 67.400.51(4Бел)**

**ISBN 978-985-566-351-6**

© Шавцова-Варфоломеева А. В., 2016  
© БГУ, 2016

## ВВЕДЕНИЕ

Окончание XX ст. ознаменовалось обретением Беларусью независимости. Распад СССР повлек за собой разрыв стабильных экономических, политических, интернациональных и социально-культурных связей всех бывших союзных республик. В начале 1990-х гг. Беларусь прошла через трудности становления в качестве самостоятельного государства. В то время одним из первых был вопрос — как сохранить, реально обеспечить и защитить суверенитет своей страны. Процесс становления республик бывшего СССР, в том числе и Беларуси, стал необратимым.

В научной правовой литературе советского периода преимущественно рассматривался государственный суверенитет СССР, его соотношение с суверенитетом союзных республик, отдельные модели реализации суверенитета зарубежными государствами. После распада СССР этот вопрос обрел новые очертания и остроту: развернулась дискуссия о реализации союзными республиками права на выход из состава Союза ССР, об обретении государственной самостоятельности и независимости.

В настоящее время понятие «суверенитет» встречается в текстах всех деклараций о независимости бывших союзных республик, в том числе в Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 г., современных конституциях большинства демократических государств, во многих международно-правовых документах, принятых Генеральной Ассамблеей ООН, а также региональными межгосударственными образованиями.

Однако стремительное развитие международных отношений и международного права обуславливает изменение содержательного аспекта основных политико-правовых понятий и требует их корреляции согласно современным тенденциям. В определенной степени это относится и к дефиниции «суверенитет». В связи с этим возникает необходимость уточнения некоторых традиционных представлений о содержании и соотношении таких понятий, как «государственный суверенитет», «народный суверенитет», «национальный суверенитет» и «право на самоопределение». Иногда термин «суверенитет» употребляется и в не свойственном ему значении.

Современная Беларусь выступает как полноправный субъект мирового сообщества, участник СНГ, Союзного государства, ЕАЭС, ОДКБ, ШОС, член ООН, других международных организаций, занимает активную позицию, самостоятельно определяет свою внешнюю политику и по-новому строит взаимоотношения с миром.

Обретение республикой независимости и эффективное обеспечение государственного суверенитета предполагают достаточно высокий уровень развития всех сторон государственной и общественной жизни. Для этого необходимы как объективные, так и субъективные предпосылки: экономические, политические, социокультурные, правовые, международные. Кроме того, сейчас, когда в республике накоплен значительный опыт, требуются его обстоятельный анализ и теоретическое осмысление.

В настоящее время в Беларуси происходят интенсивные преобразовательные процессы, в основе которых лежат конституционные цели и задачи по формированию суверенного демократического социального правового государства.

Современная архитектура внутригосударственной политики носит многовекторный и многоуровневый характер. В процессе изменения политической, экономической и социальной систем нашего общества возникают не только новые актуальные задачи, но также вызовы и риски. К числу наиболее значимых политико-правовых направлений в период проведения постсоветских реформ и актуальных преобразований на современном этапе следует отнести: изменение структуры государственной власти и ее укрепление, изменение порядка формирования ее

органов, формы обеспечения принципа единства, сдерживания и разделения власти; оптимизацию государственного аппарата, повышение эффективности порядка организации и деятельности органов государственного управления; совершенствование правовой системы, способной обеспечить реализацию принципа верховенства закона, права и функционирование правового государства; организацию конституционного контроля за соблюдением законодательства, его соответствием Конституции Республики Беларусь, дальнейшим развитием и углублением; утверждение самостоятельной и независимой судебной власти как основного гаранта прав и свобод граждан, укрепления законности и действенности права, совершенствование системы органов правосудия; реформу и стабилизацию экономической системы; расширение демократических институтов, в том числе по формированию органов публичной власти и усилению влияния на них; развитие институтов гражданского общества и принципов политического и идеологического плюрализма.

В предлагаемом издании анализируются современные представления о сущности и значении суверенитета, его основных формах, гарантиях и влиянии на политическую, экономическую, международно-правовую стороны общественной и государственной жизни Республики Беларусь, взаимосвязь и взаимообусловленность состоянием в государстве и обществе прав человека.

Государственный суверенитет рассматривается как способность государства самостоятельно, без вмешательства извне, определять свою внутреннюю и внешнюю политику, опираясь на волю народа, соблюдая и гарантируя права человека и гражданина, защищая права национальных меньшинств, обеспечивая соблюдение норм международного права.

Возрождение национальной государственности Беларуси позволяет взглянуть на теорию и практику реализации концепции суверенитета с обновленных позиций, поскольку сегодня происходит подлинная революция в социальном устройстве и сознании людей.

*В связи с лингвистическим контролем правовых актов (оценка соответствия текста и обязательных реквизитов правового акта требованиям нормотворческой техники в части соблюдения правил современного русско-*

го (белорусского) литературного языка с учетом стилистических особенностей языка правовых актов, иных языковых и технико-юридических требований, установленных законодательством) написание наименований высших государственных органов Республики Беларусь, организаций, должностей, званий, которые применяются в учебном издании, содержащем большое количество ссылок, отсылок, толкований нормативных правовых актов, соответствует рекомендациям Национального центра правовой информации Республики Беларусь:

*Лингвистический контроль качества подготовки правовых актов [Электронный ресурс] : метод. материалы / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; сост.: Н. В. Судиловская, А. М. Браусов. Электрон. дан. Минск : НЦПИ, 2016. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) : 12 см. (Научно-практическая деятельность Национального центра правовой информации Республики Беларусь).*

**1.1. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ  
ТЕОРИИ СУВЕРЕНИТЕТА.  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧЕНИЯ  
О СУВЕРЕНИТЕТЕ В СОВЕТСКОЙ  
И ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ НАУКЕ  
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX – НАЧАЛЕ XXI в.**

С возникновением государства суверенитет стал занимать важное место в политической, экономической и идеологической сферах государственной и общественной жизни. Суверенитет представляет собой политико-правовой феномен, который формировался в процессе исторического развития государства и общества и на разных этапах приобретал особенности (содержание, формы и сферы проявления, субъекты его реализации, носители) под влиянием внешних и внутригосударственных факторов. На каждом историческом этапе в отношении отдельно взятого государства суверенитет отражает характер реализации принципа верховенства власти, определенную взаимосвязь государства, народа, нации, состояние внешнеполитических связей. Для суверенитета присуща содержательная трансформация, т. е. изменение конкретного сущностного наполнения в зависимости от исторической эпохи и политико-правовой обусловленности.

Однако следует отметить, что учение о суверенитете сформировалось значительно позднее, чем появился сам его феномен. В научной литературе сложилась точка зрения, разделяемая многими авторами, что «принцип суверенитета сопутствует любому государству как его обязательный атрибут на всех этапах его исторического развития в силу того, что суверенитет, как и государство, — категория историческая» [1; 2, с. 317].

Термин «суверенитет» происходит от латинского «superamus» и производного французского термина «supérieur», означающего статус того, кто имел власть над территорией и ее жителями [3, с. 1381].

Понимание сущности суверенитета формировалось постепенно. Ряд авторов полагают, что античное общество не знало понятия суверенитета, которое зародилось в эпоху феодализма, в процессе борьбы королевской

власти с феодалами, папством и Священной Римской империей [4, с. 3; 5, с. 112]. Другие авторы исходят из того, что государственный суверенитет возникает одновременно с образованием первых независимых государств и появлением органов государственной власти [6, с. 10; 7, с. 70].

Наиболее распространенная точка зрения состоит в том, что «истории Вавилона, Египта, Греции, Рима не оставляют сомнения в том, что они обладали суверенитетом и реализовывали его как внутри страны, так и за ее пределами. Каждое из этих государств осуществляло в разной форме верховенство внутри страны, было независимо по отношению к другим государствам, имело свою территорию, государственные границы, систему своих государственных органов, устанавливало и поддерживало правопорядок. Таким образом, для всех этих государств было характерно наличие всех признаков, присущих суверенитету в современном понимании» [7, с. 10].

Уже в IV в. до н. э. древнегреческий философ Аристотель рассматривал понятие автаркии, т. е. самоудовлетворенности как основного свойства и признака государства. Суть автаркии, по его мнению, заключалась в том, что государство, в отличие от всех других субъектов, не имеет и не может иметь над собой никакой власти и все свои полномочия оно реализует самостоятельно.

Рассматривая выдвинутое Аристотелем понятие, следует учитывать, что оно сложилось в конкретных условиях Древней Греции, в которой в то время одной из форм организации общества были полисы, т. е. своего рода города-государства, слабо связанные друг с другом и не зависящие друг от друга. Таким образом, практически каждому отдельному государству-полису не противостояло никакой другой власти [8, с. 141]. Самоудовлетворенность, по мнению одного из виднейших теоретиков суверенитета XIX в. Г. Еллинека, была понятием чисто внутренним. На существование полиса не оказывали влияния внешние факторы, лежащие вне его образования и, следовательно, нормы, устанавливающие взаимоотношения между ними [2, с. 287]. Некоторые авторы считают, что Аристотель и Цицерон выдвигали принцип суверенитета, «не зная этого термина» [9, с. 57–58].

Американский ученый П. Райзенберг, изучая «практическое и теоретическое влияние идеи неотъемлемости суверенитета» на развитие монархий, приходит к мнению о том, что уже в XIII в. римские и канонические юристы развили идею суверенитета [10, с. 3]. В этом смысле показательны политико-правовые воззрения представителя средневековой теологии Ф. Аквинского. Используя положения Аристотеля и ряда других античных мыслителей, Ф. Аквинский проводит различие между абсолютной и политической монархией. Он противопоставляет монархию тирании



и признает право народа на насильственное свержение тиранической власти с согласия церкви. В этом признаваемом Ф. Аквинским праве народа на восстание против тирании присутствует, хотя и с оговоркой, идея народного суверенитета [11, с. 298–299].

В своем учении о государстве и праве М. Падуанский признавал необходимость существования в обществе воли, которая должна участвовать в принятии общих решений и контролировать их исполнение [11, с. 299].

В Древнем Риме учение об автаркии было трансформировано в концепцию «majestas» (цезаризма), рассматриваемую как «мировое господство римского государства во главе с императором и обожествляемой властью» [12, с. 62].

Однако данные идеи не развились в теорию суверенитета, поскольку, во-первых, государство рассматривалось не с юридической, а с этико-политической точки зрения как совокупность граждан, а не как самостоятельный субъект властвования, во-вторых, на ранних этапах развития государства носили локальный характер и взаимоотношения между ними строились без явно выраженной юридической регламентации [7, с. 12–13].

Обоснование идеи суверенитета исторически связано с генезисом абсолютизма в рамках феодального общества. Возникновение монархии стало результатом развития новых социальных и экономических процессов. Принцип суверенитета, выдвинутый идеологами абсолютизма, был призван теоретически и юридически обосновать правомерность притязаний абсолютной монархии на перестройку всей системы государственной власти, на политическое руководство страной. Одним из факторов возвышения королевской власти являлось то, что она способствовала объединению нации, образованию национальных государств под эгидой государственной власти, что выступало одной из важнейших предпосылок общественно-политического развития. Королевская власть возвышалась, а король концентрировал в своих руках монополию, что привело к «абсолютной власти» короля, которая охватывала все важнейшие государственные функции [13, с. 197].

Наиболее последовательное абсолютистское понимание можно найти у Н. Макиавелли, который фактически раскрыл подлинные основы «реалистической» политики государей, усиливающих и расширяющих свою власть всеми дозволенными и недозволенными средствами. По его мнению, «сильное государство — это абсолютное, централизованное и неразрывно связанное с личностью государя» [14, с. 63]. В целях максимальной реализации государственных интересов он наделяет своего государя, по сути, верховной, суверенной государственной властью, так как жизне-

способное государство — это государство, в котором реально обеспечивается неограниченная власть суверена, при этом его абсолютная власть и государственный суверенитет рассматриваются как тождественные понятия [15, с. 13]. В сочинении «Государь» Н. Макиавелли термин «суверенитет» не употреблял, но его идеи легли в основу абсолютистского учения о государственном суверенитете.

При этом значителен вклад в развитие теории суверенитета таких ученых, как Г. Гроций, Ж.-Ж. Руссо, Н. Макиавелли, М. Падуанский, Г. Кельзен, Дж. Локк, Г. Еллинек, Ф. Г. Гегель, Т. Гоббс и др. Однако научный импульс развитию данного учения придал Ж. Боден.

Впервые термин «суверенитет» был введен в научный оборот в 1576 г. Ж. Боденом в работе «Шесть книг о республике». Согласно его теории, суверенитет рассматривался как абсолютная и постоянная власть государства [16, с. 180].

Исходя из концепции Ж. Бодена носителем суверенитета со всеми присущими ему чертами — верховенством, постоянством, неограниченностью и абсолютностью — является абсолютный монарх, чья власть безусловна и постоянна [17, с. 159]. Таким образом, понятие суверенитета отождествлялось с понятием носителя суверенитета. Определяя суверенитет как атрибут и основу любого государства, Боден полагал, что государства, находящиеся под протекторатом или платящие дань другим государствам, обладают неабсолютным суверенитетом [17, с. 160].

Рассматривая логику становления понятия суверенитета, следует иметь в виду, что процесс укрепления власти монарха логически оказался связанным с идеей, что объединенный в государстве народ нуждается в суверенной власти. Эта идея получила развитие в работе Т. Гоббса «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского», где государство уже стало рассматриваться как результат договора между людьми, как проявление действия «естественного закона», положившего конец периоду до образования государства, когда была естественная «война всех против всех». Тем самым в понятие суверенитета были внесены элементы, свойственные демократии, а именно положено начало развитию понятия суверенитета народа. Действие «естественного закона», по Т. Гоббсу, явилось основой признания, что государственная власть правомерна только тогда, когда она производна от народа [18, с. 176]. Таким образом, Т. Гоббс положил начало рассмотрению государственного суверенитета как источника и основания любой государственной власти, откуда следует вывод, что государственная власть не может быть неограниченной, так как для того, чтобы быть законной, она должна обеспечивать спокойствие своих подданных.

В тот же период был введен термин «субъект суверенитета». Так, Г. Гроций рассматривал государство как общий субъект, а конкретного носителя — как собственный субъект суверенитета. В своей книге «О праве войны и мира» он различает государственную власть и суверенитет как ее свойство [19, с. 216].

Несмотря на существенные различия в трактовке сущности суверенитета, мыслителями XVI–XVII вв. была разработана его доктрина, для которой характерны следующие общие черты:

1. Признание суверенитета обязательным атрибутом государства [18, с. 134–143].
2. Отождествление суверенитета и носителя суверенитета [20, с. 22].
3. Признание суверенитета постоянным, неделимым, неотчуждаемым [21, с. 20].

Анализ развития теории суверенитета показал, что каждая новая эпоха дополняла понятие суверенитета новым содержанием. В XVII–XVIII вв. доктрина «абсолютного суверенитета» утрачивает господствующее положение и ей на смену приходит теория «ограниченного суверенитета», базирующаяся на том, что власть монарха ограничена юридически. Особую роль в этом процессе сыграли буржуазные революции XVIII в., способствовавшие выдвижению идеи народного суверенитета на смену королевскому, который был основан на соглашении между народом и монархом и связан с правом народа изменять государственный строй при нарушении монархом условий договора [22, с. 41–42]. Доктрина народного суверенитета, признающая народ субъектом власти, зародилась и получила развитие в трудах Дж. Локка и Ж.-Ж. Руссо.

Развитием идей Ж. Бодена явились взгляды английского философа-просветителя Дж. Локка, полагавшего, что в естественном состоянии все равны и свободны, поэтому человек не может быть подчинен государственной власти иначе, как с собственного согласия. По его мнению, всякое мирное образование государства имело в своей основе согласие народа [23, с. 69]. Таким образом, суверенитет народа, по Дж. Локку, выше и значительнее суверенитета созданного им государства.

В работе «Два трактата о правительстве» Дж. Локк развил идею о том, что государственная власть всегда принадлежала большинству и эта власть неабсолютна, так как народ делегировал государству право использовать силу принуждения для защиты прав и свобод каждого [23, с. 334–336]. Монарх рассматривался как верховное лицо в государстве, которое при этом не являлось носителем верховной власти. Поэтому суверенитет считался принадлежностью только народа как источника всех властей в государстве.

Ж.-Ж. Руссо в разработке идеи народного суверенитета продвинулся значительно дальше, считая народ единственным носителем суверенитета, «общей воли». Теория народного суверенитета была призвана обосновать равенство прав индивидов независимо от имущественного неравенства, так как именно суверенитет позволял компенсировать расслоение равенством волеизъявления [24, с. 123–124].

Данная доктрина отражала прогрессивную идею о полновластии народа и стала основой для развития демократических тенденций. По сути, выражением общей воли является закон, поэтому законодательная власть составляет содержание суверенитета. Как отмечал теоретик, «суверенитет есть абсолютная, неотчуждаемая и неделимая власть народа, направляемая его общей волей» [24, с. 82, 58].

В конце XVIII в. происходит возрождение теократических теорий государственного суверенитета. Так, одни ученые утверждали, что власть по природе абсолютна, едина, священна и неприкосновенна, поэтому не может ограничиваться другими властями или законами [26, с. 113]. Вторые утверждали, что суверен обязан соблюдать конституцию, если она нарушает его суверенитет, как установленную богом в обществе для его блага высшую власть [20, с. 34].

Несмотря на это, многими учеными идея народного суверенитета достаточно часто подвергается критике. В начале XIX в. Ф. Г. Гегель, не соглашаясь с теорией Ж.-Ж. Руссо, отметил, что воля государства не зависит от воли личностей, потому что она — нечто объективное, так как «народ суверенен по отношению к внешнему миру и составляет собственное государство» [27, с. 305]. Следовательно, если противопоставить суверенитет народа и суверенитет монарха, получается, что народ не будет представлять собой государство.

Теорию суверенного порядка предложил основатель нормативистской школы, австрийский юрист Г. Кельзен, полагавший, что суверенитет — существенный признак не только государства, но в большей мере и права, выступающего как суверенитет принудительного порядка [27, с. 320].

Тенденцией последних десятилетий XIX — начала XX в. стало возникновение ряда концепций, отрицавших суверенитет как атрибут государства, представителями которых явились Ф. Ф. Кокошкин, А. И. Елистратов, Й. А. Краббе, Г. Д. Гурвич, Ж. Ссель, П. Лабанд, Г. Еллинек. Считалось, что внутри страны большинство государств не являются единственными носителями публичной власти. Наряду с ними на эту власть претендуют политико-правовые институты, органы самоуправления. Помимо этого, ситуация усложняется заключением союзов, договоров, соглашений, что приводит к зависимости от других государств.

До недавнего времени эти идеи были основополагающими при разрешении проблемы суверенитета в федеративных государствах. Данные положения получили развитие в теории исключительного суверенитета государства, исходившей из неделимости суверенитета и наличия только одной суверенной власти — федерации. Г. Еллинек и другие представители этой точки зрения пришли к выводу, что суверенитет не есть существенный признак государственной власти. По мнению Г. Еллинека, «право не может зависеть от государства, чтобы последнее могло освободить себя от самого права, следовательно, суверенитет — это не безграничная абстракция, а способность государственной власти к самоограничению путем установления правовых норм, на основе которых функционирование государства носит правовой характер. Основываясь на данной идее, новейшее юридическое учение о государстве рассматривает суверенитет через призму правовой природы государства и видит в нем силу и могущество» [3, с. 404].

Многие юристы рассматривали суверенитет только как правовое понятие. В частности, А. В. Дайси утверждал, что «суверенной называется та высшая правовая власть в государстве, которая не имеет над собой иной власти» [28, с. 85].

Взгляд о делимости суверенитета, о возможности существования не-суверенных государств подорвал классическую доктрину суверенитета. Изучение научной литературы по данной проблематике позволяет сделать вывод, что источником возникновения таких конструкций является спорное соотношение политического содержания и юридической формы суверенитета.

Безусловно, со времен возникновения государства суверенитет всегда занимал важное место в политической борьбе и идеологических схватках между народами и государствами как феномен, отражающий определенное состояние государства, народа, нации. Содержание понятия «суверенитет» складывалось в ходе исторического развития в соответствии с изменяющимися социально-экономической и политической структурой общества, на разных этапах приобретало характерные особенности в отношении как содержания, так и форм проявления. Важным этапом развития учения о суверенитете в отечественной правовой науке стало обоснование его роли в условиях формирования советской государственности.

Начало XX в. ознаменовалось Октябрьской революцией и образованием СССР, что привело к новому всплеску интереса ученых к анализу и обоснованию суверенитета молодого советского государства.

На протяжении второй половины XX в. среди ученых-конституционалистов сформировались различные взгляды на проблему государ-

ственного суверенитета. В советской литературе выделялось три теоретических подхода к трактовке суверенитета, качественно отличавшихся от ранее существовавших:

1. Суверенитет государственной власти есть политическое и юридическое выражение полновластия господствующего класса, его диктатуры [29, с. 97].

2. Государство обладает суверенитетом, означающим возможность решать самостоятельно внутренние, а также внешние дела: оно не подчиняется какой-либо другой власти как внутри, так и вне его границ [30, с. 38].

3. Если государство суверенно, то никакие другие органы не осуществляют власть от имени всего населения страны как внутри, так и за ее пределами [31, с. 42].

Основные дискуссии в рамках данной темы касались таких проблем, как признание суверенитета в качестве атрибута государства [32, с. 252]; рассмотрение суверенитета в качестве свойства и атрибута государственной власти [33, с. 29; 21, с. 12–13]; отождествление понятий «суверенитет» и «государственная власть» [34, с. 48; 35, с. 24], а также общих и отличительных черт понятий национального и народного суверенитета, так как в указанный период в связи с приобретением рядом государств самостоятельности и освобождения от колониальной зависимости получила развитие идея национального суверенитета [36, с. 553; 37, с. 24; 38, с. 8; 39, с. 45].

Развитие учения о суверенитете в отечественной научно-правовой мысли в XX в. сопровождалось становлением общесоюзной и республиканской национальной государственности. Концептуальную основу учения составляло обоснование существования государственного, народного и национального суверенитета. Научная дискуссия в основном велась в одном направлении — соотношение этих трех политико-правовых понятий и явлений. Идеологическая составляющая в обосновании той или иной точки зрения была определяющей, что обуславливало в первую очередь построением федеративной модели государства и формированием научно-правовой доказательной базы реализации права на самоопределение народами, нациями на основе общепризнанных принципов международного права при вхождении в СССР. Предметом научного анализа трех видов суверенитета выступали нация, народ и государство как его носители, самостоятельные субъекты права, первичность их взаимного происхождения, в частности вопрос о том, является ли государственный суверенитет формой, следствием народного или национального суверенитетов либо народ и нация — источники суверенитета, а государство — носитель и т. д.

В меньшей степени в научной литературе анализировались формы реализации народного и национального суверенитетов. Механизм и формы

реализации государственного суверенитета рассматривались более подробно и формулировались четко. В частности, указывались модели административно-территориальных образований, имевших место в практике многонационального государственного устройства СССР в целом и союзных республик как субъектов федерации.

Право на самоопределение рассматривалось в контексте предпосылки реализации народного или национального суверенитета. За рамками исследования оставался анализ международно-правовых актов, их юридическая сила и, как следствие, правовая природа закрепленного в них права на самоопределение. Такой упрощенный подход неизбежно вел к сложностям, а во второй половине XX в. — и к крайне негативным последствиям в практике реализации права на самоопределение в период роста национально-освободительных движений в странах Африки, Азии, в период распада СССР и системы стран социалистической направленности.

Отсутствие глубоких научно обоснованных подходов к понятию «право на самоопределение» (а именно — право это или принцип), четкой единообразной правовой формы в нормах международного права, пределов и принципов реализации искусственно сужало область исследований учения о суверенитете. В отечественной литературе не уделялось должного внимания политико-правовой сути, этимологии, содержанию права на самоопределение, некоторые его формы реализации упоминались одновременно как формы реализации права народа, нации на суверенитет. При этом если право на самоопределение в международных актах было провозглашено и официально признано за народом либо нацией, то право народа, нации на суверенитет формально не было закреплено. Это явно свидетельствует о политико-правовом преимуществе права на самоопределение и его теоретической обоснованности в практике реализации. В условиях необходимости идеологического обоснования реальности, политической эффективности и целесообразности принципов демократического централизма, народовластия, интернационализма, суверенного равенства, добровольности и партнерства в строительстве общесоюзного государства большинством советских ученых-юристов отождествлялись содержание права на самоопределение и национальный, народный суверенитет, а также частично некоторые формы их реализации.

Особое значение проблема суверенитета, несмотря на ее фрагментарное исследование во второй половине XX в., приобрела в связи с распадом Советского Союза, приобретением бывшими республиками независимости и реализацией права выхода из состава СССР, определением соотношения союзного законодательства с новыми формирующимися самостоятельными правовыми системами [40; 41; 42; 43].

После распада СССР к учению о суверенитете в политико-правовой науке был проявлен вновь особый интерес, но основным акцентом стало не обоснование идеи единения народов и наций в общегосударственном строительстве, а пределы и формы достижения независимости, самостоятельности. В современной научной литературе в конце XX — начале XXI в. фактически без внимания остались выделявшиеся ранее в исследовании советской правовой науки как приоритетные народный и национальный суверенитеты. Вместе с тем именно факт международно-правового признания права на самоопределение и обретения государственного суверенитета стал предметом особого внимания. Отечественная правовая наука с большим вниманием стала анализировать пределы и соотношение суверенных прав государств — бывших союзных республик СССР, партнерские взаимоотношения европейского сообщества государств, значительный интерес был проявлен к новым формам межгосударственных образований — СНГ, Союзному государству России и Беларуси, ЕАЭС, ОДКБ, ШОС и др.

В последнее время в научно-правовой среде активизировались исследования в области национальной и государственной безопасности как факторов (гарантий) обеспечения стабильности государственного суверенитета, при этом очевидного единства мнений среди ученых не наблюдается. Вместе с тем комплексное изучение государственного суверенитета как политико-правового явления по-прежнему остается без должного внимания.

Не осталась в стороне от этих процессов и Республика Беларусь, так как она обрела самостоятельность и государственную независимость, стала полноправным участником мирового сообщества. Внутри страны произошли существенные изменения в основах общественного строя, государственном устройстве, принципах формирования и функционирования новых государственных органов республиканского и местного уровней. Получили свое развитие государственная и частная формы собственности, был закреплен приоритет прав и свобод человека и гражданина, регламентирован политический и идеологический плюрализм, единственным источником власти признан народ. Все вышеназванные положения нашли отражение в Декларации Верховного Совета БССР «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 г., которая до придания ей статуса конституционного закона 25 августа 1991 г. носила формально декларативный характер, но предполагалось, что все ее положения найдут дальнейшее отражение в Конституции и законодательстве, что и было реализовано на практике после принятия 15 марта 1994 г. Конституции Республики Беларусь и ее дополнения 24 ноября 1996 г. после проведения республиканского референдума.



Возрождение национальной государственности Беларуси позволяет взглянуть на теорию и практику реализации концепции суверенитета с обновленных позиций, поскольку сегодня происходят преобразования в социальном устройстве и сознании людей.

Указанные выше изменения поставили перед учеными-правоведами новые актуальные проблемы научного обоснования сложного процесса углубления теоретических основ о государственном суверенитете, его содержании, формах проявления. Перед отечественной юридической наукой поставлена актуальная задача глубокого научного осмысления современных представлений о понятии, сущности и значении государственного суверенитета, его признаках и гарантиях обеспечения, влиянии на политическую, экономическую и международно-правовую стороны общественной и государственной жизни Республики Беларусь.

В ряду первых комплексных научных исследований проблемы государственного суверенитета Республики Беларусь как независимого государства следует выделить работу А. А. Головки «Теоретические основы демократии», кандидатскую диссертацию автора, А. В. Шавцовой-Варфоломеевой, «Государственный суверенитет Республики Беларусь», а также монографию Г. А. Василевича и автора «Конституционно-правовые основы государственного суверенитета Республики Беларусь» [44; 45; 46].

В настоящее время перед правовой наукой стоит ряд весьма важных задач, обусловленных следующими факторами: интенсивный процесс развития науки и практики в области государственного строительства; надгосударственное сотрудничество и формирование различных по своей природе и форме межгосударственных образований; изменение путей и методов разрешения внутригосударственных и международных конфликтов различного генеза, в том числе наиболее острых — национальных и территориальных споров, причиной которых нередко являются природные и иные экономические ресурсы; необходимость определения внутреннего аспекта государственного суверенитета и пределов вмешательства под предлогом гуманитарной и иной помощи; трансформация мононациональных, унитарных государств в полинациональные со сложным административно-территориальным устройством. Целесообразно провести исследование общего категориального аппарата в рамках учения о суверенитете с учетом изменений содержания терминов в процессе многовековой практики их применения и лексической погрешности и деформации при заимствовании и переводе с иностранных языков, определить теоретико-правовую природу данного явления, место в системе права и законодательства, содержание, принципы, элементы, гарантии и формы реализации суверенитета.

Многообразие точек зрения на проблему государственного суверенитета, постоянно изменяющаяся политическая карта современного мира, активное развитие процессов глобализации, отсутствие в правовой и научной литературе единого мнения и легального определения понятия «государственный суверенитет», а также различные точки зрения относительно его содержания, признаков и гарантий обеспечения ставят перед отечественной юридической наукой актуальную задачу глубокого научного осмысления современных представлений о понятии, сущности и значении государственного суверенитета, его признаках и гарантиях обеспечения, влиянии на политическую, экономическую и международно-правовую стороны общественной и государственной жизни Республики Беларусь.

В отличие от советской правовой науки современная белорусская теория и практика ее применения должны формироваться не изолированно, а с учетом мирового опыта развития государственного строительства и международного сотрудничества, новейших политико-правовых изысканий, теорий, на основе определения стратегических целей, задач, направлений развития белорусской модели государственности, оптимизации форм и методов использования имеющегося потенциала и ресурсов и, как следствие, обеспечения государственного суверенитета.

Анализ теоретической разработанности проблемы государственного суверенитета свидетельствует о том, что учеными предпринята серия попыток определить его понятие, сущность и признаки. Вместе с тем имеющиеся публикации содержат ряд спорных, а порой и противоположных положений. Так, суверенитет отождествляется с государством, властью, рассматривается в качестве свойства государственной власти и государства либо в качестве отдельных полномочий государственных органов, либо в качестве принципа [7; 8; 19; 48; 71; 74].

Следует отметить, что несовпадение точек зрения по различным аспектам проблемы государственного суверенитета объясняется не только сложностью и многогранностью исследуемого объекта, но и тем, что многие ученые пытаются решить ряд частных вопросов, не выяснив исходных, общих: о содержании понятия «государственный суверенитет»; о признаках государственного суверенитета; о соотношении понятий народного, национального и государственного суверенитета; о гарантиях и средствах обеспечения государственного суверенитета [32; 36; 45; 46].

В этой связи основополагающим является разработка понятия «суверенитет», уяснение его сущности и признаков.

В советской юридической литературе острая дискуссия относительно понятия «суверенитет» велась в 20-е и 50-е гг. XX в. Признавалось, что

«государственный суверенитет можно определить как независимость государственной власти от власти какого-либо другого государства, получающую свое выражение в праве государства свободно, по собственному усмотрению, решать свои внутренние и внешние дела без какого бы то ни было нарушения прав других государств и общепризнанных норм международного права» [47, с. 44]. Данное определение, по нашему мнению, является неполным, так как отражает лишь международно-правовой аспект понятия «суверенитет». Такой подход вполне объясним: Советский Союз, находясь в капиталистическом окружении, отстаивал свое независимое существование, свой суверенитет, что было вполне естественным.

В новейший период истории в многочисленных публикациях был представлен целый ряд определений суверенитета. Анализ существующих точек зрения на проблему определения понятия суверенитета позволил условно выделить две группы.

Наиболее выразительным из числа первой группы является определение Г. И. Тункина: «Государственный суверенитет — это присущее государству верховенство на своей территории, независимость в международных отношениях» [48, с. 15]. Весьма близким по содержанию является определение, данное Б. Л. Манелисом, М. Н. Марченко и Н. А. Ушаковым, которые указывают, что под государственным суверенитетом понимается «верховенство государства внутри страны и независимость государства от власти третьих стран» [7; 8; 58].

В трудах современных ученых и специалистов в области международного права, в частности С. В. Черниченко, государственный суверенитет определяется без принципиальных отличий как «верховенство государства в пределах собственных границ и его самостоятельность, независимость в международных делах» [49, с. 151].

Главная особенность этих формулировок состоит в том, что понятие «суверенитет» в них определяется как свойство государства.

Для второй группы характерна точка зрения, сформулированная такими авторами, как А. И. Лепёшкин и Л. А. Моджорян, которые определяли суверенитет как верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость в международных отношениях [32, с. 252; 6, с. 74], разделяемая Д. Б. Левиным: «Суверенитет — это верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость от какой бы то ни было другой власти в международных отношениях» [51, с. 200].

В свою очередь, А. Я. Вышинский и А. И. Денисов в рамках науки государственного права еще более абсолютизировали состояние государственной власти и под суверенитетом понимали «верховенство государственной власти, в силу которого она является неограниченной и са-

мостоятельной внутри страны и независимой во внешних отношениях» [52, с. 77; 53, с. 28].

Более развернутый характер носит содержание анализируемого определения, сформулированного в работе «Государственный суверенитет» В. С. Шевцова, где под государственным суверенитетом понимается «верховенство и независимость, т. е. такие суверенные свойства государственной власти, которые выражают ее политико-правовую сущность и проявляются в соответствующих формах во внутренней и внешней политике государства» [54, с. 138]. По нашему мнению, заслуживает также внимания определение понятия «государственный суверенитет», предложенное в контексте данного научного подхода профессором А. А. Головки: «Суверенитет государства — это верховенство, самостоятельность и полнота высшей государственной власти на своей территории и независимость ее от других государств в ее внутренних делах и внешних международных отношениях» [56, с. 9].

Многие специалисты в области государства и права также рассматривают государственный суверенитет как «свойство государственной власти, которое выражается в верховенстве и независимости данного государства по отношению к любым другим властям внутри страны, а также в сфере межгосударственных отношений при строгом соблюдении общепризнанных норм международного права» [50, с. 60–61].

Исходя из того, что сущность высшей государственной власти (ее верховенство и независимость) проявляется в государственном суверенитете, в основу понятия государственного суверенитета положено «не государство как орган власти, а проявление существенных свойств верховной власти в политико-правовых формах, во внутренней и внешней деятельности государства» [55, с. 20].

Таким образом, для данных определений характерно понимание государственного суверенитета как свойства государственной власти.

Данная позиция высказывается автором и поддерживается профессором Г. А. Василевичем. Так, по их мнению, сущность суверенитета состоит в верховенстве единой высшей государственной власти на своей территории и ее независимости от других государств во внутренних делах и внешних отношениях [46, с. 21]. Автор считает, что «государственный суверенитет — это политико-правовое понятие, означающее полновластие государства на своей территории, т. е. верховенство единой, высшей государственной власти на своей территории, ее самостоятельность и независимость от других государств во внутренних делах и внешних отношениях» [45, с. 6].

Обобщая вышеизложенное, представляется, что государственный суверенитет должен рассматриваться как способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику, опираясь на волю народа, соблюдая права человека и гражданина, обеспечивая соблюдение норм международного права.

Говоря о характере государственного суверенитета, следует отметить, что на сегодняшний момент в правовой литературе существует ряд позиций:

1. Суверенитет — это исключительно правовая формальная категория, которая не зависит от объема власти, осуществляемой государством [22, с. 340].

2. Государственный суверенитет рассматривается через призму возможности полноправно осуществлять внутреннюю и внешнюю политику и не допускать вмешательства в свою деятельность иностранных государств и образований [57, с. 261].

3. Суверенитет определяется как исключительно политическое понятие, как свойство властвования, не имеющее никакого юридического значения для объяснения правовой природы государства [22, с. 343–344].

4. Суверенитет представляет собой двуединое понятие, включающее в себя два элемента: фактический и формально-юридический [58, с. 8].

5. Государственный суверенитет отождествляется с компетенцией государства [59, с. 134–135]. При этом многие ученые полагают, что компетенция является выражением государственного суверенитета, составляет правовую основу деятельности государства, а суверенитет, в свою очередь, выражен в форме комплекса суверенных прав.

Таким образом, можно сделать вывод, что от совпадения или несовпадения этих понятий решается вопрос о том, зависит или нет ограничение компетенции от ограничения государственного суверенитета. Так, Н. А. Ушаков полагает, что «ограничить компетенцию власти означает ограничить саму власть, ее независимый и верховный характер» [58, с. 56]. Другой подход прослеживается в научных трудах А. И. Лепёшкина и В. С. Шевцова, отмечающих, что ограничение суверенитета представляется возможным только тогда, когда ограничение компетенции достигает такого уровня, что государство фактически не в состоянии осуществлять свои функции. В этом случае ограничивается ядро компетенции — суверенные права государства как минимальный набор полномочий, характеризующих свойства государства быть независимым и верховным [32; 54].

На отождествлении государственного суверенитета и компетенции строится большинство теорий о «расчленении» суверенитета между фе-

дерацией и ее субъектами или о признании ограниченно суверенных государств субъектами федераций. Представляется, что компетенция и суверенитет — понятия, связанные друг с другом, но не тождественные. Суверенитет выступает качественным признаком государства и выражается в праве государства самостоятельно определять круг своих полномочий, а компетенция — в совокупности предметов ведения и полномочий по их осуществлению [60, с. 35].

На основании вышеизложенного имеется возможность передать часть компетенции суверенного государства, например, международной организации, но с гипотетической возможностью эту компетенцию вернуть, так как подобная передача не должна производиться взаимоневыгодным договором, навязанным по политическим, экономическим мотивам. Раскрытие и понимание данной теории весьма важно, особенно для понимания того, как соотносятся суверенитет и ответственность государства в случае его участия в международных или надгосударственных образованиях.

При решении вопроса о сущности суверенитета можно выделить несколько концептуальных точек зрения.

Первая концепция сводится к юридическому пониманию суверенитета, под которым подразумевается государственный суверенитет [5; 7; 32; 52].

Представители концепции «расщепленного» суверенитета научно необоснованно переносят сферу действия суверенитета из политической, государственно-правовой в сферу экономики, для которой характерно действие других законов, основывающихся на форме собственности [61, с. 34; 62, с. 87].

В этой связи нами ранее была высказана точка зрения, согласно которой «суверенитет един, однако верховенство и независимость государственной власти и государства могут проявляться в различных сферах государственной и общественной жизни» [46, с. 8].

Не менее важен вопрос о субъекте суверенитета. Наиболее распространенной среди ученых-юристов является концепция множественности субъектов суверенитета [7; 21]. Исходя из сложившегося и общепринятого в науке конституционного права подхода субъектами суверенитета могут быть народ, нация и государство. Несмотря на наличествующую связь между народным, национальным и государственным суверенитетом, которые находятся в единстве, для каждого из них характерны свои специфические черты.

Довольно часто многие авторы указывают на необходимость разделения понятий «народный» и «национальный» суверенитет на том осно-

вании, что «народ представляет собой совокупность людей, которая находится под юрисдикцией государственного образования, обладающего государственным суверенитетом, а нация является специфическим образованием, объединенным благодаря общности языка, культуры или традиции» [63, с. 112].

Так, М. Б. Садыков определяет национальный суверенитет как «органически присущее нации неотъемлемое политическое качество» [39, с. 45–47].

М. Б. Вихарев и М. С. Джунусов отмечают, что «национальный суверенитет присущ как полноправным и свободным нациям, так и угнетенным по причине того, что нацию можно ограничить в правах, тормозить ее развитие, но нельзя лишить ее национального суверенитета, выступающего как возможность политической, культурной и языковой самостоятельности народа» [35, с. 56; 36, с. 54].

Согласно существующей позиции ряда авторов неделимым следует признавать только суверенитет народа, а государственный и национальный суверенитет являются формами его проявления. Такой точки зрения придерживается А. И. Лепёшкин, который проводит разграничение суверенности и суверенитета нации, считая при этом, что суверенность — это свойство нации, а суверенитет выступает практической реализацией суверенности в государственно-правовой форме [32, с. 252–253].

Анализ научной литературы и актов международного права позволяет отметить, что, как правило, понятия «народного» и «национального» суверенитетов поглощаются понятием «право народов, наций на самоопределение». Данный подход может показаться не совсем верным, однако, в отличие от понятий «народный» и «национальный» суверенитет, это понятие закреплено в международных документах как общепризнанное.

Право народов на самоопределение отражено в статьях 1, 13, 55 Устава ООН, Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятой XV сессией Генеральной Ассамблеи ООН 20 декабря 1965 г., Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН, принятой на сессии Генеральной Ассамблеи 24 октября 1970 г., Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и колониально-расистских режимов, утвержденной XX сессией Генеральной Ассамблеи ООН 21 декабря 1965 г.

Ряд специалистов в области конституционного и международного права делают вывод о тождественности таких понятий, как «право на са-

моопределение», «национальный» и «народный суверенитет» [37, с. 24–25; 32, с. 271; 38, с. 7–8].

Существует и иная точка зрения, в соответствии с которой «право на самоопределение» является формой выражения «национального суверенитета» [19, с. 246; 64, с. 22].

Мы солидарны с мнением, высказанным М. Б. Садыковым и Г. И. Тункиным, которые считают, что «право на самоопределение предполагает право на государственный суверенитет, где последний выступает в роли государственно-правовой формы осуществления народного суверенитета» [48, с. 8, 15; 39, с. 75]. Представляется, что данная позиция наиболее обоснованна в силу того, что реализовать суверенную волю народа можно только через механизм государства. В отличие от права наций на самоопределение государственный суверенитет представляет собой государственный институт, предполагающий право наций и народа осуществить свое право на самоопределение в конкретной государственной форме. Право на самоопределение может быть преобразовано (трансформировано) в суверенитет при условии, если нация реализовала свое право в виде суверенного государственного образования.

Следовательно, *государственный* суверенитет не является производным непосредственно права на самоопределение, он формируется в результате образования *суверенного* государства. Однако даже после создания государства нельзя однозначно утверждать, что ему гарантирован суверенитет, потому что кроме решения вопроса с самоопределением народу или нации следует урегулировать проблему равноправия в отношениях с другими государствами, обеспечить иные гарантии независимости [46, с. 19].

Представляется обоснованной научная точка зрения, согласно которой национальный и государственный суверенитет — различные, но взаимосвязанные понятия, потому что государственный суверенитет указывает на характер государственной власти и проявляется в практической деятельности государства и его органов, а национальный суверенитет — это полнoprавие наций, но не их свойство или признак.

В отношении нации в правовой науке предлагается выделять ее особые свойства (перманентные качества). Так, при определении национального суверенитета обосновывается, что не суверенитет наций вытекает из их права на самоопределение, а суверенность наций определяет необходимость выдвижения принципа самоопределения народа.

В результате проведенных ранее исследований полагаем, что «нельзя сконструировать общее понятие „суверенитет”, которое бы основыва-



лось на общих свойствах различных явлений — государство, народ, нация. Невозможно выявить общие свойства для государства и нации. Условно общие свойства, такие как независимость, самостоятельность, нельзя рассмотреть в рамках единого понятия по причине того, что независимость государственной власти, с одной стороны, и независимость народа и нации — с другой, реализовываются и признаются по-разному. Следует также констатировать, что верховенство власти не является общим свойством нации, народа и государства и применимо только к понятию „государственный суверенитет”» [46, с. 12–13].

Важное значение при определении сущности суверенитета имеет вопрос о соотношении в нем политического и юридического свойств. Анализ сущности суверенитета свидетельствует о том, что он представляет собой диалектическое единство политического содержания и правовой формы.

В правовой литературе существует точка зрения, в соответствии с которой государственный суверенитет — это связующее звено между юридической (*de jure*) и политической наукой (суверенитет *de facto*), между желаемой моделью государственной власти и ее реальным состоянием.

Заслуживает внимания мнение И. Д. Левина, определяющего юридический суверенитет как высшую власть органов государства, зафиксированную в законе, регулируемую правом и, следовательно, осуществляемую в правовых формах [19, с. 62]. Политический суверенитет — это реальное политическое господство, проявляющееся как в юридических, так и внеюридических формах, опирающееся на экономическую мощь. «Политический и юридический суверенитет представляют собой единство, соотносимое как форма и содержание. Содержание суверенитета — его политическая сторона, а форма суверенитета — юридический суверенитет. Это означает, что юридическая форма суверенитета должна адекватно отражать его политическое содержание, что не всегда реализуется на практике» [37, с. 6].

Если рассматривать юридический суверенитет, то, с одной стороны, он представляет собой внешнее оформление власти определенной социальной группы, отражение внутригосударственных отношений, а с другой — это определенная юридическая конструкция, при которой суверенитет представляется в большей степени как набор правомочий, практически сливающийся с понятием юрисдикции.

Для выяснения сущности суверенитета имеет большое значение вопрос о его сторонах — внутренней и внешней. Внутренняя сторона суверенитета выражает полновластие народа и верховенство внутри страны.

Внешняя, международно-правовая, сторона выражается в независимости воли народа по отношению к другим государствам [65, с. 312].

В целом суверенность государства проявляется в двух взаимосвязанных свойствах — верховенстве государства на своей территории и его независимости в международных отношениях. Власть государства является высшей и распространяется в его пределах в полном объеме, что исключает наличие иной публичной власти. Верховенство находит свое проявление в том, что в данном государстве публичная власть является единственной основой полномочий всех органов государства и должностных лиц по осуществлению ими функций государства, и в том, что в его руках концентрируются все средства государственного принуждения.

Независимость государства проявляется в отношениях между государствами, а именно в неподчинении одного государства другому. Независимость во внутренних делах будет включать самостоятельное установление общественного и государственного строя, правопорядка, которые отвечают потребностям, уровню развития конкретного общества [66, с. 261–263].

Таким образом, внутренняя государственная независимость в принципе абсолютна, так как допускает ограничения лишь в исключительных случаях, когда они вызваны необходимыми требованиями международного права и мирового сообщества. Независимость государства во внешней сфере проявляется, в частности, в том, что обязательной для государства международно-правовой нормой может быть лишь та, в отношении которой имеется четкое согласие государства.

Следовательно, независимость государства — имманентное свойство суверенитета, которое по праву считается одним из существенных юридических признаков государства.

Среди ученых распространено мнение о том, что внутренняя и внешняя стороны суверенитета принципиально отличны друг от друга. Сторонники этих взглядов убеждены, что суверенитет внутри страны зависит только от воли государства и поэтому абсолютен, а внешний суверенитет является результатом взаимодействия государств, обусловлен заключением международных договоров, а значит, ограничен, относителен [67, с. 23].

Определение сущности суверенитета тесно взаимосвязано с проблемой единства, неделимости и полноты суверенитета, а также с тем, являются ли эти свойства обязательными для суверенитета. Эти свойства признавались Ж. Боденом, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббсом. Считалось, что разрыв единства суверенитета, его разделение или ограничение приведут к упразднению, а понятия «ограниченный», «частичный» суверенитет

являются нелогичными и противоречивыми. Данное мнение основывалось на том, что вся власть могла концентрироваться в руках монарха или народа.

Противники учения о единстве суверенитета строят свои теории на основе исторических фактов, которые свидетельствуют о том, что в эпоху феодальной раздробленности государств суверенитет не представлял собой монолитную силу. Отсюда следует вывод о том, что суверенитет может существовать в расщепленном состоянии. С точки зрения советской доктрины нет оснований отрицать единство суверенитета, потому как государство может быть единым или раздробленным, централизованным или децентрализованным, унитарным или федеративным, но оно не может быть лишенным суверенитета. Основным недостатком данного взгляда на проблему государственного суверенитета является то, что самостоятельность государственной власти рассматривается как синоним суверенитета, который не может быть разделен на части, иначе бы господствующий класс потерял свою власть и самостоятельность. Сегодня такая точка зрения не находит поддержки у ведущих ученых — юристов по данной проблеме.

Как отмечалось, полновластие и независимость государства проявляются в осуществлении его функций и предполагают наличие соответствующих суверенных прав, юридически обеспечивающих их осуществление. Однако наличие этих прав, являясь необходимым условием суверенитета, само по себе еще не достаточно для его образования, потому что такими правами может обладать и несuverенное государство.

Специфичным для суверенных государств является полнота этих прав, полновластие и независимость при их осуществлении [68, с. 230]. Причем конкретный перечень этих прав не является постоянным, а определяется функциями государства на исторической стадии развития. Очевидно, что содержание государственных прав будет трансформироваться в зависимости от характера международных отношений, функций государства, изменения форм деятельности государства.

В правовой литературе существует точка зрения, в соответствии с которой государственный суверенитет рассматривают в трех аспектах: негативном, позитивном и операционном.

Негативный суверенитет выступает юридическим аспектом государственного суверенитета, в силу которого государство пользуется формальным признанием со стороны международного сообщества и вместе с тем обладает возможностью господствовать на своей территории. В качестве примера может выступать зависимость от бывших метрополий, которую

сохранили бывшие колонии, получив формальный суверенитет после Второй мировой войны [69, с. 35–36].

В настоящее время актуально выделение таких видов суверенитета, как позитивный и операционный. Так, в частности, «позитивный суверенитет» характеризует способность государства полностью распоряжаться собой, при этом являясь не только независимым, но и способным обеспечить своих граждан всеми необходимыми ресурсами. Наряду с этим «операционный суверенитет является следствием неравномерных процессов глобализации и вынуждает государства часть своих прав и свободу действий обменивать на участие в принятии решений. Таким образом, государства ограничивают свой суверенитет при заключении международных договоров» [69, с. 36].

Говоря о понятии и сущности государственного суверенитета, следует обозначить его признаки, т. е. те качества, которые позволяют раскрыть его смысл, а также обособить от иных явлений государственно-правовой действительности.

Под признаками суверенитета довольно часто понимают исходные, руководящие начала, определяющие сущность государственного суверенитета как политико-правового явления. В современной науке по данному вопросу продолжают теоретические споры и дискуссии. Так, наиболее распространенной является позиция ученых, в том числе, например, высказанная М. С. Джунусовым, согласно которой к признакам государственного суверенитета относят:

- 1) неотчуждаемость суверенитета;
- 2) неделимость суверенитета;
- 3) верховенство власти как принцип суверенитета;
- 4) неограниченность суверенитета;
- 5) неабсолютность суверенитета;
- 6) приоритет народного суверенитета перед государственным [70, с. 22].

По мнению И. Д. Левина, в качестве признаков государственного суверенитета выступают единство власти, монополия или концентрация властного принуждения в руках государства в лице его органов, неограниченность государственной власти, ее внешняя независимость [19, с. 71–72].

В качестве признаков государственного суверенитета А. Л. Бредихин предлагает выделять следующие:

1. Политико-юридический характер государственного суверенитета. Как было отмечено выше, суверенитет имеет два значения — политическое и юридическое, которые соотносятся как форма и содержание.
2. Атрибутивность государственного суверенитета.

Независимость и верховенство государственной власти как основные характеристики государственного суверенитета довольно часто подвергаются критике ввиду того, что международно-правовые нормы находятся в приоритете перед нормами национального законодательства, что, как нам представляется, ведет к ограничению суверенитета [71, с. 23].

Когда государства взаимосвязаны и на их территории нет верховной власти, то нельзя вести речь о наличии государственности, что противоречит практике международных отношений и не должно быть приемлемым с точки зрения науки.

### 3. Реальность государственного суверенитета.

Суверенитет фактически должен наличествовать у государства. Так, в случае провозглашения суверенитета, но его фактического отсутствия будет иметь место не формальный суверенитет, а выдача иллюзорного за действительное [72, с. 126].

По сути, государства с формальным суверенитетом могут выступать субъектами международного права в том случае, если они получили признание. При этом, с точки зрения теоретических подходов науки, государством может быть признано только то политико-территориальное образование, которое обладает реальным суверенитетом.

### 4. Неисчерпаемость суверенных прав.

Суверенитет государства не может быть сведен к перечню каких-либо прав. В конституциях и законодательстве ряда стран мира предусмотрены основополагающие суверенные права государства, что совсем не означает, что государственная власть связана ими. В случае необходимости нормы могут изменяться или прекращать свое действие. Ограничение перечня суверенных прав нерационально, потому что влияет на качественную составляющую исполнения государственных функций.

### 5. Непрерывность государственного суверенитета.

Данный признак был сформулирован еще Ж. Боденом: «Суверенная власть существует постоянно в течение неопределенного срока, а временная власть не может признаваться в качестве верховной силы» [73, с. 187].

Другие авторы, в частности Л. Ю. Черняк, выделяют свойства суверенитета исходя из различного понимания государства. Если рассматривать понятие «государство» узко, то свойствами суверенитета являются независимость, неотъемлемость, неотчуждаемость суверенитета и верховенство внутри страны; в широком понимании данного понятия к свойствам следует относить верховенство, независимость, неотъемлемость, неотчуждаемость суверенитета, единство и неделимость (для федеративных государств) [20, с. 77].

Представителем современной науки конституционного права В. В. Горюновым в качестве признаков определены следующие:

1. Верховенство власти государства в пределах территории, находящейся под его юрисдикцией, т. е. концентрация в руках государства принудительной власти и всех средств принуждения. Выделение данного признака прежде всего связано с изучением вопроса государственного суверенитета в федеративном государстве, где наличествуют два уровня власти: федеральный и региональный.

2. Производность суверенитета государства от суверенитета народа объясняется тем, что в основе суверенитета государства находится власть народа, следовательно, государственный суверенитет есть проявление народного суверенитета.

3. Независимость власти государства от других государств и субъектов международного общения обусловлена тем, что государство независимо и свободно постольку, поскольку реализует суверенную волю народа. Если же государство будет служить интересам других народов, то о его независимости говорить не приходится.

4. Неделимость суверенитета следует из характеристики суверенитета как качественной, а не количественной категории. Делиться и делегироваться могут только государственные полномочия, но не суверенитет. Если говорить о возможности передачи суверенитета, то В. В. Горюнов вполне обоснованно полагает, что его можно передать только полностью, а не частично. Ярким примером может служить вхождение государства в качестве субъекта федерации в состав другого, при этом оно полностью теряет свой суверенитет.

5. Исключительность суверенитета государства на своей территории, означающая, что в пределах единого государства осуществляется только один суверенитет — самого этого государства. Данный признак, таким образом, не допускает осуществления на территории государства суверенитета другого государства, однако совсем не исключает возможности осуществления отдельных суверенных прав другого государства. Так, в частности, иностранное государство в пределах, установленных нормами международного права и национальным законодательством, может сохранять юрисдикцию над своими гражданами, находящимися на территории другого государства.

6. Неисчерпаемость суверенных прав объясняется тем, что выполнение различных функций государства как внутреннего, так и внешне-го характера требует наличия перечня у него суверенных прав, при реализации которых и проявляются суверенные качества государственной

власти. Объем таких суверенных прав не может быть ограничен каким-либо конечным перечнем. Этих прав должно быть достаточно для того, чтобы пользоваться независимостью в отношениях с другими странами и верховенством на своей территории [74, с. 10–11].

Оценивая приведенные классификации признаков суверенитета следует отметить, что, несмотря на текстуальные различия формулировок, имеются совпадения при их определении:

1. Верховенство и неограниченность государственной власти, характеризующиеся тем, что они определяют весь строй правовых отношений в обществе, устанавливают общие правопорядок, правоспособность, права и обязанности всех граждан. Именно через правопорядок осуществляется государственная власть. Верховенство Конституции на всей территории государства — главное выражение неограниченности государственной власти, проявляющееся в верховенстве ее законов, в осуществлении территориального верховенства, а также в верховном положении государственных органов. Составной частью территориального верховенства является юрисдикция государства. Территориальное верховенство обеспечивается национальным законодательством государства, а также специальным аппаратом принуждения [19, с. 73]. Однако верховенство государственной власти не следует понимать в том смысле, что государство ничем не ограничено в своих действиях и может устанавливать, например, любой общественный и государственный строй или осуществлять любую внешнюю и внутреннюю политику. Деятельность государства и его структур детерминирована реальными внутренними и внешними условиями, экономической и социальной средой, уровнем развития общества, составом населения.

2. Единство и полнота государственной власти, выражающаяся в наличии системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть. Единство государственной власти означает также ее неделимость между различными субъектами власти, что следует из характеристики суверенитета как свойства государства. Поэтому при разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную органы государства должны действовать согласованно, не принимая взаимоисключающих решений.

3. Независимость и самостоятельность государственной власти, означающая независимость от какой-либо иной власти как во внешних, так и во внутренних делах, самостоятельность и свободу государства во взаимоотношениях с другими государствами и межгосударственными образованиями.

Если вести речь о государственном суверенитете Республики Беларусь, следует отметить, что большинство белорусских ученых сходятся во мнении, что данное понятие характеризует государственность, подчеркивает и выделяет ее из других общественных явлений: суверенитет связан с волей народа, с государственно оформленной территорией. Мы разделяем позицию, согласно которой в качестве традиционных признаков государственного суверенитета выступают:

1. Верховенство государственной власти, построенное на функционировании системы государственных органов, рациональном разделении компетенции между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, повышении эффективности их деятельности. Необходимым моментом, выражающим верховенство и единство государственной власти на территории государства, является единство действующей в государстве системы права.

Параметры суверенитета достаточно полно определены в ст. 1 Конституции Республики Беларусь: «Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику» [75]. Исходя из вышеизложенного можно отметить, что государственный суверенитет выступает свойством государства, выражающимся в верховенстве государственной власти на его территории, независимости и равенстве, в международном сотрудничестве. Верховенство власти является основополагающим принципом государственного суверенитета, который был обоснован в работах А. И. Лепёшкина, В. С. Шевцова и др. Сфера действия государственной власти определяется территорией государства, где она не может быть разделена на несколько самостоятельных властей, что противоречило бы природе государственной власти, поэтому государственный суверенитет обеспечен существованием единой власти [46, с. 44].

Статьей 6 Конституции Республики Беларусь определен важнейший признак правового государства — принцип разделения властей: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную» [75]. Таким образом, утверждается разделение власти по функциональным признакам.

Государственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельно осуществляют свою деятельность в пределах предоставленной компетенции: они взаимодействуют, сдерживают и уравнивают друг друга. На территории государства может действовать несколько властей, каждая из которой будет обладать своей компетенцией, однако это не будет признаваться делением суверенитета.



Целостность государственной власти выражена в наличии системы органов, которые в своей совокупности охватывают все полномочия, необходимые для осуществления функций государства:

1. Согласно ст. 79 Конституции Республики Беларусь «Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина» [75].

2. В соответствии со ст. 90 Конституции Республики Беларусь «Парламент — Национальное собрание Республики Беларусь — является представительным и законодательным органом государства» [75].

3. В соответствии с ч. 1 ст. 106 Конституции «Правительство — Совет Министров Республики Беларусь — центральный орган государственного управления Республики Беларусь» [75].

4. Согласно ч. 1 ст. 116 Конституции Республики Беларусь «контроль за конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь» [75].

Государственная территория выступает естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь. Территория Беларуси едина и неотчуждаема [75].

Суверенитет ограничивается территориально: государственная граница выступает юридически закрепленным пределом государственной территории и действия государственного суверенитета.

Территория Республики Беларусь является гарантией ее государственного суверенитета, так как, имея собственную территорию и обладая верховенством государственной власти в ее пределах, Республика Беларусь самостоятельно решает вопросы внутренней и внешней политики. Принцип территориального верховенства закреплен в ст. 1 Конституции Республики Беларусь: Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику [75].

Исходя из содержания понятия «территориальное верховенство» следует, что всякое посягательство на территориальную неприкосновенность государства означает посягательство на его власть и, как следствие, является нарушением государственного суверенитета. Аналогично нужно рассматривать стремление одного государства реализовать свою власть на территории другого. На основании ст. 79 Конституции Республики Беларусь Президент Республики Беларусь принимает меры по охране государственного суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности [75].

Государственный суверенитет проявляется также в праве устанавливать статус, режим и осуществлять защиту государственной границы, пограничных и специальных зон, режим воздушного пространства государства, охрану государственной территории.

Белорусский народ как единственный источник государственной власти выступает гарантом государственности. Ни одно из государств не может быть признано самостоятельным, не имея своего гражданства и граждан. Суверенитет проявляется и в самостоятельном решении вопросов принадлежности к гражданству, установлении оснований приема и прекращения гражданства [45, с. 6–10].

В соответствии со ст. 3 Конституции Республики Беларусь «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ» [75]. Суверенитет народа зависит от расширения и углубления правовых гарантий его обеспечения.

В ст. 4 Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь предусматривалось, что «гражданство является неотъемлемой частью суверенитета» [76]. Суверенитет народа составляет содержание, политико-юридический аспект суверенитета государства, представляет собой его юридическую форму. Таким образом, суверенитет народа объективируется в суверенитете государства.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона «О гражданстве Республики Беларусь» гражданство Республики Беларусь — это устойчивая правовая связь человека с Республикой Беларусь, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Гражданство Республики Беларусь является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета Республики Беларусь. Государство гарантирует гражданам Республики Беларусь защиту и покровительство как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами [77].

Содержание гражданства определяется правовой связью с государством, т. е. подчинением государственной власти, проживанием на территории данного государства, наделением гражданина правами и обязанностями. Принадлежность к гражданству влечет за собой распространение на гражданина прав, свобод и обязанностей, которые установлены национальным законодательством, гарантированность их защиты государством [46, с. 93].

Государственная власть может функционировать лишь при условии осуществления постоянной и устойчивой юрисдикции над гражданами. В силу этого граждане образуют естественную предпосылку функциони-

рования государственной власти. Следовательно, гражданство служит правовым средством не только выражения, но и осуществления государственного суверенитета. Непосредственное обладание гражданством тесным образом связано с государственным суверенитетом еще и потому, что в государстве, где народ является сувереном в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, принадлежность к гражданству означает участие лиц в осуществлении государственной власти, в реализации государственного суверенитета в пределах территории Республики Беларусь.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие основные выводы:

1. Анализ теоретической разработанности проблемы государственного суверенитета свидетельствует о том, что учеными предпринята серия попыток определить его понятие, сущность и признаки. Вместе с тем имеющиеся публикации содержат ряд спорных, а порой и противоположных положений. Так, суверенитет отождествляется с государством, с властью или отдельными полномочиями, рассматривается в качестве свойства государственной власти и государства либо в качестве принципа. Следует отметить, что несовпадение точек зрения по различным аспектам проблемы государственного суверенитета объясняется не только сложностью и многогранностью исследуемого объекта, но и тем, что многие ученые пытаются решить ряд частных вопросов, не выяснив исходных, общих.

2. Суверенитет государства — это способность государства самостоятельно, без вмешательства извне, определять свою внутреннюю и внешнюю политику, опираясь на волю народа, соблюдая и гарантируя права человека и гражданина, обеспечивая соблюдение норм международного права.

3. Суверенитет — это не статичный, а динамический процесс, осуществляемый высшей государственной властью в пространственных пределах своих границ при решении внутриполитических задач и за пределами своей территории при проведении внешней политики.

4. Суверенитет един, однако верховенство и независимость государственной власти и государства могут проявляться в различных сферах государственной и общественной жизни.

5. Таким образом, признаками государственного суверенитета Республики Беларусь выступают: верховенство государственной власти, наличие государственной территории и суверенитет народа, базирующийся на гуманном и демократическом общественном и государственном строе. Данные теоретические основы важны при формировании и развитии пра-

вового государства, так как его главный смысл состоит в создании условий, которые бы давали возможность утвердить суверенность народа как источника государственной власти и государственного суверенитета, гарантировать его права и свободы.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Василевич Г. А., Шавцова А. В.* Конституционно-правовые основы суверенитета Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие. — Минск : Веды, 2002. — 176 с.
2. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / под общ. ред. С. И. Гессена. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб. : Юрид. кн. маг. Н. К. Мартынова, 1908. — 626 с.
3. Dictionnaire historique de la langue française [Dictionnaires Le Robert] / Par A. Rey [at al.] ; sous la dir. de A. Rey. — Paris : Dictionnaires Le Robert, 2000. — 3450 p.
4. *Дорогин В.* Суверенитет в советском государственном праве / под. общ. ред. М. Аржанова. — М. : Наука, 1948. — 208 с.
5. *Коровин Е. А.* Борьба СССР за суверенитет: СССР и проблемы международного права // Уч. зап. Акад. обществ. наук: СССР и проблемы междунар. права. — 1947. — № 1. — С. 3—46.
6. *Зуев В. И.* Приоритет русской правовой мысли в создании и развитии теории суверенитета // Совет. государство и право. — 1951. — № 3. — С. 10—37.
7. *Манелис Б. Л.* Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. — Ташкент : Гос. ун-т им. В. И. Ленина, 1964. — 599 с.
8. *Морозова Л. А.* Общая теория государства и права : академ. курс в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. — М. : Наука, 2001. — Т. 1. — 319 с.
9. *Аржанов М. А.* Государство и право в их соотношении. — М. : Политиздат, 1960. — 181 с.
10. *Riesenberg P. N.* Inalienability of Sovereignty in medieval political thought. — New York : Columbia UP, 1956. — 243 p.
11. *Нерсесянц В. С.* Общая теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и факультетов. — М. : Норма-Инфра-М, 2001. — 539 с.
12. *Лазарев М. И.* Мировое господство: иллюзии или реальность? (Критика буржуазных концепций суверенитета) / под ред. Э. Л. Кузьмина. — М. : Междунар. отношения, 1969. — 199 с.
13. *Котляревский С. А.* Власть и право: проблема правового государства. — М. : Мысль, 1915. — 417 с.
14. *Макиавелли Н.* Государь. — М. : Планета, 1998. — 230 с.
15. *Пастухова Н. Б.* Проблемы государственного суверенитета. — М. : Норма, 2006. — 288 с.
16. *Лейкофф С.* Оппозиция «суверенитет — автономия в условиях федерализма»: выбор между «или-или» и «больше-меньше» // Полис. Полит. исслед. — 1998. — № 2. — С. 158—172.

17. Дегтярёва М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом // Полис. Полит. исслед. — 2000. — № 3. — С. 157–169.
18. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть церковного и гражданского. — М. : Мысль, 2001. — 478 с.
19. Левин И. Д. Суверенитет. — М. : Ассоц. юрид. центр, 2003. — 371 с.
20. Черняк Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — Челябинск : Юж.-Урал. гос. ун-т., 2007. — 22 с.
21. Гроций Г. О праве войны и мира / пер. с лат. А. Л. Саккетти (репринт. с изд. 1956 г.). — М. : Ладомир, 1994. — 868 с.
22. Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и его правовое значение. — Ярославль : Тип. Губерн. правления, 1903. — 567 с.
23. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. : пер. с англ. и лат. / ред., сост. и авт. прим. А. Л. Субботин. — М. : Мысль, 1988. — Т. 3. — 430 с.
24. Руссо Ж. Ж. Об Общественном договоре, или Принципы политического Права. — М. : Гос. соц.-экон. изд-во, 1938. — 416 с.
25. Дегтярёва М. И. Понятие суверенитета в политической философии Ж. де Местра // Полис. Полит. исслед. — 2001. — № 3. — С. 113–122.
26. Гегель Ф. Г. Сочинения : в 14 т. — М. : Соцэкгиз, 1929–1958. — Т. 7 : Философия и право. — 1934. — 380 с.
27. История политико-правовых учений : учеб. пособие для вузов / под ред. А. Н. Хорошилова. — М. : ЮНИТИ ; Норма, 2002. — 344 с.
28. Дайси А. В. Основы государственного права Англии / пер. и доп. по 6-му англ. изд. О. В. Виноградова. — М. : Тип. товарищества И. Д. Сытина, 1905. — 658 с.
29. Теория государства и права / под ред. М. П. Каревой. — М. : Госюриздат, 1949. — 520 с.
30. Теория государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. — М. : Госюриздат, 1958. — 418 с.
31. Теория государства и права / под ред. В. Н. Струнникова. — М. : Юрид. лит., 1968. — 788 с.
32. Лепёшкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). — М. : Юрид. лит., 1977. — 319 с.
33. Кабышев В. Т. Советское государственное право / отв. ред. И. Е. Фарбер. — Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1979. — 324 с.
34. Грачёв Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. — М. : Изд-во Волгоград. ин-та экономики и права, 2009. — 466 с.
35. Вихарев С. Р. В. И. Ленин о суверенитете союзных республик. — Минск : Изд-во БГУ, 1969. — 274 с.
36. Джунусов М. С. Общественный прогресс и национальные отношения. — Казахстан : Наука, 1976. — 187 с.
37. Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. — М. : Юрид. лит., 1974. — 288 с.

38. *Дябло В. К.* Сущность государственного суверенитета и его реализация в социалистических федерациях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. — Минск : БГУ им. Ленина, 1972. — 42 с.

39. *Садыков М. Б.* Единство интернациональных и национальных интересов в Советском многонациональном государстве (теоретико-методологические проблемы). — Казань : Изд-во КГУ, 1975. — 215 с.

40. *Садыков У. А.* Конституционный статус союзной республики. — Ташкент : Наука, 1983. — 210 с.

41. *Скуратов Ю. И.* Система социалистического самоуправления советского народа (Проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02 / Ю. И. Скуратов ; Свердл. юрид. ин-т им. Р. А. Руденко. — Свердловск, 1987. — 432 с.

42. *Атаманчук Г.* Суверенитет: чей и для чего // Союз. — № 8. — 1991. — 50 с.

43. *Мойсеенко М. Г.* Конституционная реформа: поиски и решения. — М. : Закон, 1991. — 144 с.

44. *Головко А. А.* Теоретические основы демократии: конституционно-правовой аспект / отв. ред. Г. Б. Шишко. — Минск : Право и экономика, 2004. — 162 с.

45. *Шавцова А. В.* Государственный суверенитет Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Шавцова ; Белорус. гос. ун-т. — Минск, 1997. — 19 с.

46. *Василевич Г. А., Шавцова А. В.* Конституционно-правовые основы государственного суверенитета Республики Беларусь. — Минск : Веды, 2002. — 174 с.

47. *Пастухова Н. Б.* К вопросу об определении и основных признаках государственного суверенитета // Вестн. Саратов. гос. акад. права. — 2009. — № 4(68). — С. 43—48.

48. *Тункин Г. И.* Основы современного международного права : учеб. пособие. — М. : ВПШ при ЦК КПСС, 1956. — 48 с.

49. Международное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под. ред. А. А. Ковалёва, С. В. Черниченко. — 3-е изд., испр. — М. : Омега-Л, 2006. — 831 с.

50. *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права : учеб. пособие для высш. учеб. заведений. — 2-е изд., доп. и испр. — М. : ДТД. — 1995. — 378 с.

51. *Левин Д. Б.* Основные проблемы современного международного права / под ред. Д. А. Гайдукова. — М. : Госюриздат, 1958. — 275 с.

52. *Вышинский А. Я.* Вопросы теории государства и права. — М. : Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР, 1949. — 417 с.

53. *Денисов А. И.* Сущность и формы государства. — М. : Изд-во МГУ, 1960. — 210 с.

54. *Шевцов В. С.* Суверенитет Советского государства. — М. : Юрид. лит., 1972. — 264 с.

55. *Головко А. А.* Современные проблемы государственного суверенитета Республики Беларусь // Политика и право. — 2000. — № 1. — С. 23—30.

56. *Головко А. А.* БССР — суверенное социалистическое государство. — Минск : Знамя, 1986. — 23 с.

57. *Лепёшкин А. И.* Курс советского государственного права : в 2 т. — М. : Госюриздат, 1961. — Т. 1. — 559 с.
58. *Ушаков Н. А.* Невмешательство во внутренние дела государства. — М. : Ин-т государства и права АН СССР, 1971. — 168 с.
59. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М. : Норма, 2004. — 832 с.
60. *Бараташвили Д. И.* Принцип суверенного равенства государств в международном праве. — М. : Наука, 1978. — 118 с.
61. *Коровин Е. А.* Некоторые основные вопросы современной теории международного права // Совет. государство и право. — 1954. — № 6. — С. 34—44.
62. *Лукашук И. И.* О природе современного международного права // Совет. государство и право. — 1954. — № 8. — С. 87—89.
63. *Матусевич А. В.* Политическая система : в 2 кн. — Минск : Наука и техника, 1992. — Кн. 1 : Состояние и развитие. — 246 с.
64. *Коркмасова К. Д.* Основные государственно-правовые проблемы национальной государственности в СССР. — Ростов н/Д. : Изд-во Ростов. ун-та, 1970. — 167 с.
65. *Эльвин И. Д.* Суверенитет. — М. : Первая образцовая тип. им. А. А. Жданова, 1948. — 376 с.
66. *Оппенгейм Л. Р.* Международное право : в 2 т. / под ред. С. Б. Крылова. — М. : Изд-во иностр. лит., 1948. — Т. 1. — 408 с.
67. *Соловьёв М. Д.* Суверенитет и социалистический интернационализм. — Л. : Знание, 1974. — 288 с.
68. *Левин И. Д.* Современная буржуазная наука государственного права: критика основных направлений. — М. : Акад. наук СССР, 1960. — 399 с.
69. Суверенитет. Трансформация понятий и практик : материалы конференции / под ред. М. Ильина, И. Кудряшовой. — М. : МГИМО, 2008. — 225 с.
70. *Джунусов М. С.* Суверенитет как социальный феномен. — М. : ИС РАН, 1994. — 109 с.
71. *Бредихин А. Л.* Суверенитет как политико-правовой феномен. — М. : Инфра-М, 2012. — 127 с.
72. *Фаткуллин Ф. Н.* Проблемы теории государства и права : учеб. пособие. — Казань : Изд-во КЮИ МВД России, 2003. — 351 с.
73. *Нерсисянц В. С.* История политических и правовых учений : учеб. для вузов / под ред. акад. РАН, д-ра юрид. наук, проф. В. С. Нерсисянца. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2005. — 703 с.
74. *Горюнов В. В.* Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Екатеринбург, 2007. — 25 с.
75. Конституция Республики Беларусь 1994 г. [Электронный ресурс] : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Консультант Плюс: Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.
76. Декларация о государственном суверенитете [Электронный ресурс] : принята Верх. Советом Респ. Беларусь 27 июля 1990 г. № 193-XII : в ред. Закона

от 19 сент. 1991 г. № 1085-ХП // Консультант Плюс: Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

77. О гражданстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 1 авг. 2002 г. № 136-З : в ред. Закона от 4 янв. 2010 г. №105-З // Консультант Плюс: Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

## **1.2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ВЗАИМОСВЯЗЬ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ», «НАРОДНЫЙ» И «НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ»**

В данной части работы обосновывается целесообразность научно-практических исследований в области идентификации суверенитета не только как политического явления, но и как теоретико-правовой категории; доказывается необходимость соотнесения суверенитета как правовой категории с исследованием теоретико-правовых аспектов и практики реализации права нации и народа на самоопределение, научно-правовых основ суверенитета, его понятия, содержания и видов.

Концепция обретения республикой своей независимости предполагает достаточно высокий уровень развития всех сторон государственной и общественной жизни. Для ее осуществления необходимы как объективные, так и субъективные предпосылки: экономические, политические, социальные, правовые, международные, духовные, культурные. Сейчас, когда в республике накоплен значительный опыт, требуется его теоретическое осмысление.

В настоящее время понятие «суверенитет» встречается в текстах всех современных конституций, в Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 г. и аналогичных декларациях республик бывшего Союза ССР, во многих международно-правовых документах, принятых Генеральной Ассамблеей ООН, в том числе Уставе ООН. Насущные проблемы конституционного права: об отношении международного права к национальному, о носителе высшей власти в государстве, о «разделении властей», о природе союзного государства, о пределах власти государства — связаны самым непосредственным образом с проблемой суверенитета. Сегодня, как и в прошлом, суверенитет является важнейшим институтом конституционного права.

Обсуждая проблему суверенитета в ее государственно- и международно-правовом аспектах, нельзя не обратить внимание на тенденцию, получившую распространение в нашей практике государственного строительства. Речь идет о длительном фактическом игнорировании в парла-



ментской, законотворческой, иной государственной деятельности многих научных обоснований, подходов, являющихся итогом развития учения о суверенитете в отечественной и зарубежной науке [1]. Само понятие «суверенитет» часто стало употребляться не в подлинном его значении. Среди юристов нет единого понимания данного понятия.

Несмотря на это, в разных определениях выделяются две общие характерные черты — верховенство государственной власти внутри страны и независимость во внешних отношениях. Некоторые особенности в формулировках этих определений позволяют выделить ряд концепций в понимании суверенитета.

Теоретико-правовая концепция, изложенная в трудах таких авторов, как И. П. Трайнин, А. Я. Вышинский, Л. А. Моджорян, Н. П. Фарберов, Е. А. Коровин, А. И. Лепёшкин, Б. Л. Манелис, сводится к юридическому пониманию суверенитета, под которым подразумевается государственная власть. Примечательно, что тезис, в соответствии с которым государственный суверенитет отождествлялся с государственной властью, получил распространение в нашей стране в эпоху сталинизма.

Согласно данной концепции государственная власть может быть названа суверенной условно, поскольку она олицетворяет суверенитет государства. При анализе соотношения суверенитета и государственной власти необходимо обратить внимание на то, что понятие суверенитета государства без достаточных оснований переносится на государственную власть, более того, как правило, отождествляется с высшими органами государственной власти.

Естественно, что переход к демократичным формам правления в нашей республике ознаменует увеличение количества носителей государственной власти как по горизонтали, так и по вертикали. В современном белорусском демократическом государстве, практически реализующем принцип разделения властей по вертикали, не только возрастает количество носителей власти, но и происходит достаточно четкое разграничение их полномочий. Создается система, в которой каждый орган осуществляет государственные полномочия по строго определенному перечню вопросов. И только вся система в совокупности реализует государственную власть в целом. Государственная власть реализуется посредством создания властной системы, в которую входят государственные органы — законодательные, исполнительные и судебные.

Власть и олицетворяющие ее органы не обладают суверенитетом, поскольку он сопоставим только с государством. Применительно к органам государства можно говорить лишь об объеме властных полномочий. Обь-

ем полномочий каждого органа государства зависит от того, как определены границы этих полномочий.

Рассматривая политическую систему современного белорусского демократического государства, где наиболее очевиден механизм осуществления власти, можно заметить, что в регулировании общественных отношений принимают участие не только органы государства, но и общественные формирования.

Суверенное государство обладает всей совокупностью властных полномочий и свободно в их применении. Это означает, что оно имеет возможность в соответствии с установленной им самой процедурой без вмешательства извне определять свою внутреннюю и внешнюю политику, но не предполагает отождествления государственного суверенитета с властью и тем более с ее свойствами.

Ко второй концепции можно отнести теорию «расщепленного» суверенитета, сущность которой состоит в следующем. В содержании многих парламентских документов, выступлениях депутатов республики, публикациях речь идет об «экономическом», «законодательном», «международном», «финансовом» и прочих «суверенитетах». В свое время по этому поводу Ж.-Ж. Руссо заметил, что «из суверена делают какое-то фантастическое существо, составленное из различных кусков» [2, с. 22]. Подобного рода подход несостоятелен как в теоретическом, так и в практическом плане. Создается иллюзия о возможности изолированного решения проблемы суверенитета путем обретения его по частям.

Совершенно справедливо Г. Атаманчук [3, с. 8] критиковал взгляды таких авторов, как И. И. Лукашук, Е. А. Коровин, А. Сурилов, В. Л. Александров, Г. П. Бадей, Л. М. Крюков, А. Маслов, которые необоснованно стали переносить сферу действия суверенитета из области политики, государственно-правовой жизни в сферу экономики, для которой характерно действие совсем иных законов, основывающихся на форме собственности, механизме хозяйствования [4; 5; 6; 7]. Эта тенденция особенно ярко проявлялась во второй половине 80-х гг. XX в.

Более аргументированна утвердившаяся в науке государственного и международного права точка зрения на то, что суверенитет един, хотя верховенство, самостоятельность и независимость государства и государственной власти могут проявляться в различных сферах государственной и общественной жизни (экономика, законодательство, внутренняя и внешняя политика и т. д.).

Третья концепция сводится к признанию суверенными некоторых административно-территориальных единиц. Суверенитет из государственно-правового переместился на административно-территориальный уро-

вень, когда уже области, районы, поселки и даже отдельные села стали провозглашать свой суверенитет. Вместо суверенитета административно-территориальных единиц речь должна идти о местном самоуправлении.

«Парад суверенитетов», выразившийся в принятии некоторыми национально-государственными образованиями и даже властными органами деклараций о государственном суверенитете, часто не согласованных с конституционным и текущим законодательством, юридически как бы санкционировал неисполнение законов и тем самым нарушил систему установленных в государстве правоотношений, в значительной мере способствовал резкому всплеску межнациональных конфликтов на территории бывшего Союза ССР.

Начало «параду суверенитетов» было положено движением за независимость, самостоятельный хозрасчет и национальный суверенитет республик Прибалтики. В результате понятие суверенитета стало очень неопределенным.

Одновременно в общественном сознании формируется представление о суверенитете личности. Если говорить о теоретических аспектах подобного явления, то оно связано с подменой понятий. «Суверенитет личности» не должен заменять общепризнанную концепцию прав человека.

Увеличение числа субъектов суверенитета таит в себе немалую опасность и для практики государственного строительства, как верно отметил Ю. М. Скуратов, это ведет к девальвации (утрате смыслового значения) суверенитета, потере им своей определенности, а значит, и ценных политико-правовых свойств.

Наконец, наиболее распространенная, глубокая по содержанию концепция множественности субъектов суверенитета представлена такими авторами, как Н. И. Палиенко, А. И. Лепёшкин, В. А. Дорогин, Д. Б. Левин, И. Д. Левин, Д. Л. Златопольский, С. Р. Вихарев, Б. Л. Манелис, Н. П. Фарберов, И. П. Трайнин, Ю. Г. Судницын, В. М. Чхиквадзе и многими другими.

Согласно устоявшемуся и общепринятому в науке государственного права подходу субъектами суверенитета могут быть народ, нация и государство. В учебнике «Советское государство и право» под редакцией профессора А. И. Лепёшкина предлагается определение суверенитета как понятия общего, интегрирующего в себе такие социальные общности, как государство, народ, нация: «К наиболее значительным формам исторической общности такого рода в современный период относятся государство, народ и нация. Каждая из них связывает людей сложными и много-

численными общественными отношениями. Отсюда три разновидности суверенитета, которые действуют одновременно» [8, с. 102].

Вопрос о соотношении национального государства, суверенитета народа и государственного суверенитета в научной и учебной литературе истолковывается по преимуществу так, будто различие между суверенитетом государственным, народным и национальным сводится к различию субъектов, т. е. соответственно государства, народа и нации. Исходя из этого различают несколько видов суверенитета: государственный суверенитет, суверенитет нации, суверенитет народа. Следует отметить, что, хотя между различными видами суверенитетов существует связь и поэтому они находятся в единстве, но обладают также и большим количеством специфических черт, следовательно, справедливо выделение трех видов суверенитета — народного, национального и государственного.

Позиция А. И. Лепёшкина отличается тем, что он подчеркивает неделимость суверенитета народа, а о суверенитете национальном и государственном говорит лишь как о формах его проявления. «Народный суверенитет воплощается в государственном и в национальном суверенитете. Государственный суверенитет — это не особый суверенитет, параллельно действующий с суверенитетом народа, принципиально отличный от него и имеющий свой особый источник. Государственный суверенитет выступает как бы государственно-правовой формой осуществления народного суверенитета. Формой выражения суверенитета народа в нашем государстве является национальный суверенитет» [9, с. 252–253]. А. И. Лепёшкин различает суверенность и суверенитет нации, признавая суверенность неотъемлемым свойством нации, а суверенитет — практической реализацией суверенности в конкретных государственно-правовых формах.

Многие авторы, в том числе известный белорусский ученый А. В. Матусевич, считают, что необходимо разграничить «народный» и «национальный» суверенитет, приняв за основу факт наличия народа как совокупности людей, существующей под юрисдикцией обладающего суверенитетом государственного образования, и одновременно существования наций как специфических образований, объединяемых общностью языка, культуры, традиций и обычаев [10, с. 112].

Довольно близко к решению проблемы соотношения трех суверенитетов подошел В. К. Дябло. Он утверждает, что «нет оснований различать два вида суверенитета. Суверенитет един, но носители его разные. В политическом смысле носителем государственного суверенитета является народ, а в юридическом смысле носителем суверенитета выступают органы государства, уполномоченные конституцией на выражение воли

народа, нации. Если речь идет о национальном суверенитете, то носителем суверенитета будет нация, а когда нация самоопределилась в форме независимого государства, то суверенитет становится принадлежностью государства, которое должно обеспечить стремления и нужды нации» [11, с. 7–8].

В советской литературе было распространено представление о национальном суверенитете как о каком-то свойстве или качестве, изначально и неотъемлемо присущем нации как таковой, т. е. нация или народность суверенны всегда, безотносительно к конкретным историческим условиям существования: без суверенитета нет нации или народности. «Национальный суверенитет как определенное свойство присуще каждой нации в силу самого факта ее существования. Оно неотъемлемо, его нельзя ни придать, ни упразднить, можно только нарушить или восстановить путем лишения или признания самостоятельности нации. Право же на самоопределение — что, в сущности, как уже указывалось, лишь свобода самоопределения, которую нация, как и всякую иную свободу, может использовать, а может и не использовать.

Национальный суверенитет возник одновременно с возникновением наций и отомрет вместе с их отмиранием. Как определенной качественной стороной им располагают все без исключения нации, большие и малые, независимо от уровня их развития, а также от того, определилась ли данная нация как отдельное политическое и национальное целое или она находится в составе общего государства с другими нациями», — пишет С. Р. Вихарев [12, с. 56].

Такого же взгляда придерживается М. Б. Садыков. «Национальный суверенитет, — пишет он, — обуславливается всеми объективно свойственными нации внутренними и внешнеполитическими связями. Это качество присуще как уже свободным и полноправным, так и угнетенным нациям. Национальный суверенитет — не внешнее по отношению к нации, не приобретаемая „со стороны” черта, а внутренне присущее ей качество» [13, с. 45–46]. Отрицание данного положения неизбежно приводит к выводу о том, что национальный суверенитет должен неразрывно сочетаться с государственным суверенитетом, что не соответствует действительности. Реальным суверенитетом, включающим все необходимые признаки, обладают только те народы, которые в ходе своего самоопределения создали самостоятельные суверенные государства.

В. С. Шевцов же утверждает, что такое представление искажает истинную социальную природу суверенитета, ориентирует на рассмотрение «национального суверенитета» в качестве составной части содержания самого понятия нации [14, с. 3].

Признавая суверенитет (или суверенность) неотъемлемым свойством нации или народа, необходимо иметь в виду следующие объективные признаки нации: 1) это социальная этнически взаимосвязанная общность людей, достаточно значительная в количественном отношении и способная к самостоятельному историческому существованию и действиям; 2) имеет единый национальный язык как важнейшее средство общения; 3) обладает устойчивой общностью экономической жизни; 4) располагает обусловленной этими связями замкнутой территорией; 5) проявляет общие черты национального характера в менталитете людей, в особенностях быта, культуры и традиций нации. На процессы образования нации, народа воздействуют и иные общественные факторы, хотя далеко не все они составляют их свойства. Понятие нации как определенной социальной общности включает наличие всех указанных признаков. Однако ни одно из известных определений нации не включает суверенитет в число ее объективных признаков; право же наций, народов на самоопределение признается как неотъемлемое учеными любой позиции и находит свое закрепление во всех общепризнанных международно-правовых актах.

Если бы суверенитет действительно представлял собой свойство нации, народа, являлся обязательным признаком понятия нации, то пришлось бы прийти к логическому выводу о том, что все нации, независимо от их фактической свободы и самостоятельности, всегда суверенны. Однако в зависимости от конкретных государственно-политических, социально-исторических условий нация может быть суверенной или не суверенной, не переставая быть нацией со всеми присущими ей признаками.

Таким образом, научное понимание национальных потребностей никак не согласуется с истолкованием национального суверенитета как неотъемлемого свойства, присущего нации. Предпосылками развития нации выступают потребности в освобождении от национального гнета, в политическом самоопределении, предполагающем право на отделение и создание собственного национального государства. Не нация, а общественная среда порождает потребности и интересы, которые определенным образом трансформируются в конкретные требования и действия путем реализации в той или иной форме права на самоопределение.

Анализ содержания понятия национального суверенитета правомерно вызывает вопрос: не сводится ли его смысл к национальным интересам, стимулам, составляющим в совокупности право на самоопределение, поскольку оно неотъемлемо от всего процесса становления и развития нации?

Таким образом, во-первых, понятие «государственный суверенитет» следует понимать как состояние полновластия государства и его самосто-

тельность в ведении внутренней и внешней политики, но не как тождественное верховенству государственной власти внутри и ее независимость во внешних отношениях. Во-вторых, неясность формулировок понятия суверенитета порождает разделение единого понятия суверенитета на политико-экономический, юридический, законодательный, международный, а также суверенитет административно-территориальных единиц и даже личности, а также наделение «национального» и «народного суверенитета» свойствами «права народа, нации на самоопределение».

В современных условиях возрастания тенденции глобализационных процессов, с одной стороны, самосознания народов и наций — с другой, необходимо принципиально переосмыслить общепринятую концепцию существования трех форм суверенитета: народного, национального, государственного. Следует признать объективную реальность: наиболее эффективной формой суверенитета является государственный суверенитет, который в свою очередь располагает и позволяет использовать государственные механизмы для реализации и достижения солидаристских прав народов (наций), в первую очередь права на самоопределение в политическом, экономическом или культурологическом аспекте.

Современный уровень развития теории и практики предполагает концептуально новый подход к рассмотрению государственного суверенитета, суть которого заключается в поиске путей его укрепления. В большей мере это имеет важное значение для государств постсоветского периода.

Таким образом, неоспорим вывод, к которому приходит В. С. Шевцов: «Методологически не оправданы действия тех исследователей, которые конструируют общие понятия (примером тому служит общее понятие „суверенитет“), основывающиеся на объединении „общих свойств“ различных явлений (в нашем примере это государство, народ, нация) и предполагающие возможность их „приложения“ к каждому из этих различных явлений. Очевидна неправомерность такой постановки вопроса, целиком исходящей из различных „суверенитетов“ по их субъектам. Никакой „очередности обладания суверенитетов“, конечно, быть не может уже потому, что нет какого-то единого понятия „суверенитет“, которое могло быть применено и к народу, и к нации, и к государству» [15, с. 62].

Любая попытка выявить какое-то общее свойство таких совершенно различных явлений, какими являются государство, народ, нация, заранее обречена на неудачу. Такие «общие» для государственного, народного и национального суверенитета «свойства», как независимость, самостоятельность, не могут рассматриваться в рамках единого понятия уже потому, что независимость государственной власти, с одной стороны, и неза-

висимость нации и народа — с другой, имеют между собой мало общего, проявляются, реализуются по-разному. Следует также признать, что верховенство власти не является общим свойством нации, народа и государства и применимо к понятию «государственный суверенитет».

Бесспорно, основополагающим признаком суверенитета является верховенство власти. Верховенство нации, народа должно проявляться в формировании высшей государственной власти, способной осуществлять независимую внутреннюю и самостоятельную внешнюю политику в решении национальных, территориальных, экономических, культурных проблем. Можно ли говорить о верховенстве какой-либо нации в условиях многонационального общества, в федеративном государстве?

По мнению таких авторов, как Н. А. Ушаков, С. М. Равин, Г. Х. Шахназаров, Л. А. Кистяковский, Г. В. Атаманчук, государственный суверенитет имеет точное содержание, источники и рамки применения. Например, Г. В. Атаманчук отмечает в нем следующие моменты: «Суверенитет только и исключительно характеризует государственность, подчеркивая и выделяя ее от других общественных явлений; суверенитет связан с волей народов, населения, с государственно оформленной территорией и содержит ее в собственных элементах; суверенитет является объективной реальностью, не требующей чьего-либо утверждения, но предполагающей использование его в качестве основы любых иных государственно-правовых явлений» [3, с. 8].

Изначально понятие «суверенитет» возникло как определенная характеристика, атрибут государства. Суверенитет всегда связывался с государственной властью и выражал ее способность быть в обществе абсолютной, высшей и независимой силой. Причем и содержание суверенитета, и учение о суверенитете всегда имели конкретную направленность, были связаны с решением насущных вопросов общественной жизни. Как отмечал русский юрист Н. И. Палиенко, «суверенитет является не только исторической категорией, но характеризует собой и ныне юридическую природу государственного властвования и является тем необходимым критерием, который дает возможность отличить государство от других публично-правовых союзов и ограничить сферу властвования каждого государства как объекта суверенной власти в пределах своей территории от сферы власти других государств» [16, с. 520].

И. Д. Левин определял суверенитет как «состояние полновластия государства на своей территории и его независимость от других государств» [17, с. 64]. Это определение долгое время разделялось многими государствоведами, хотя в своих формулировках они иногда отмечали и некоторые другие существенные признаки понятия суверенитета. Например,



С. М. Равин определял суверенитет как «общее свойство государства, проявляющееся в его самостоятельности внутри данной страны и независимости на международной арене» [18, с. 11]. А. И. Лепёшкин, В. А. Дорогин, В. С. Шевцов определяли государственный суверенитет как такое состояние государства, при котором оно самостоятельно определяет свою внутреннюю и внешнюю политику [19, с. 260; 14, с. 7, 29–31]. А. И. Денисов высказывал идею о том, что «под государственным суверенитетом понимают верховенство государства внутри данной страны и независимость государства от власти какого-либо другого государства» [20, с. 28].

Развивая теорию о государственном суверенитете, ученые стремились сделать определение суверенитета наиболее глубоким, объективным и по возможности точным.

Лаконичное понятие, но отражающее политико-правовую природу суверенитета, предложил проф. А. А. Головки: «Суверенитет государства — политико-правовое, классовое понятие. Его сущность состоит в верховенстве единой высшей государственной власти на своей территории и независимости ее от других государств во внутренних делах и внешних отношениях» [21, с. 9]. Однако с позиции современных научных подходов теории права целесообразно было бы говорить не о классовом характере суверенитета как конституционно-правового понятия — это было свойственно советской правовой науке, — а лишь о состоянии государственного суверенитета как политико-правового явления, т. е. практики реализации данного понятия. Кроме того, не следует абсолютизировать суверенитет с точки зрения независимости государства, особенно во внешнеполитическом аспекте. Проведение государством независимой внешней политики носит условный характер и обусловлено степенью его самостоятельности и полновластия. Коррелируя данное определение, допустимо следующим образом говорить о государственном суверенитете — это политико-правовое понятие, которое означает состояние полновластия государства на своей территории, т. е. верховенство единой высшей государственной власти на своей территории и самостоятельность от других государств во внутренних делах и внешних отношениях.

Исходя из изложенного необходимо сделать следующие выводы:

1. Желательно определять понятие государственного суверенитета как состояние полновластия государства и его самостоятельность в ведении внутренней и внешней политики, а не через верховенство государственной власти внутри и ее независимость во внешних отношениях.

2. Неясность формулировок понятия суверенитета порождает отождествление суверенитета с государственной властью; разделение единого понятия суверенитета на политико-экономический, юридический,

законодательный, международный, а также суверенитет административно-территориальных единиц; выделение из общего понятия суверенитета государственного, национального и народного; наделение «национального» и «народного суверенитета» свойствами «права народа, нации на самоопределение».

3. Суверенитет и власть — однопорядковые социально-политические, конституционно-правовые, тесно связанные между собой, но не идентичные понятия, отличающиеся своими свойствами, содержанием, механизмом реализации, формами проявления.

4. Необходимо принципиально переосмыслить общепринятую концепцию существования трех форм суверенитета: народного, национального, государственного.

5. Смысл терминов «национальный суверенитет» и «народный суверенитет» поглощается содержанием понятия «право народа, нации на самоопределение».

6. Наиболее эффективной формой суверенитета является государственный суверенитет. Совершенно очевидно, что понятие суверенитета в правовой науке, внутригосударственном и международном праве в первую очередь используется для характеристики специфических свойств, присущих только и исключительно государству. Оно отражает наиболее общие черты и особенности любого государства (большого или малого, развитого или развивающегося, унитарного или федеративного) независимо от его политического строя.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Суверенитет в государственном и международном праве // Совет. государство и право. — 1991. — № 5. — С. 3—28.

2. Руссо Ж. Трактаты. (Переводы). — М. : Наука, 1969. — 703 с.

3. Атаманчук Г. В. Суверенитет: Чей и для чего? // Союз. — 1991. — № 8. — С. 8.

4. Лукашук И. И. О природе современного международного права // Совет. государство и право. — 1954. — № 8. — С. 87—89.

5. Коровин Е. А. Некоторые основные вопросы современной теории международного права // Совет. государство и право. — 1954. — № 6. — С. 34—44.

6. Сурилов А. В. Центральная проблема — суверенитет // Под знаменем ленинизма. — 1990. — № 23. — С. 14—16.

7. Маслов А. В. О правовых основах экономического суверенитета // Коммунист. — 1989. — № 7. — С. 57—60.

8. Советское государство и право / под ред. А. И. Лепёшкина. — М. : Юрид. лит., 1971. — 265 с.

9. Лепёшкин А. И. Советский федерализм. — М. : Юрид. лит. — 1977. — 320 с.

10. *Матусевич А. В.* Политическая система. Состояние и развитие. — Минск : Навука і тэхніка, 1992. — Т. 1. — 246 с.
11. *Дябло В. К.* Сущность государственного суверенитета и его реализация в социалистических федерациях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / БГУ им. В. И. Ленина. — Минск, 1972. — 45 с.
12. *Вихарев С. Р.* В. И. Ленин о суверенитете союзных республик. — Минск : БГУ им. В. И. Ленина, 1969. — 275 с.
13. *Садыков М. Б.* Единство интернациональных и национальных интересов в Советском многонациональном государстве. — Казань : Казан. ун-т, 1975. — 215 с.
14. *Шевцов В. С.* Суверенитет советского государства. — М. : Юрид. лит., 1972. — 263 с.
15. *Шевцов В. С.* Национальный суверенитет. — М. : Юрид. лит., 1978. — 232 с.
16. *Палиенко Н. И.* Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. — Ярославль : Тип. Губерн. правления, 1903. — 520 с.
17. *Левин И. Д.* Суверенитет. — М. : Госюриздат, 1948. — 246 с.
18. *Равин С. М.* Сущность советского государственного права : учеб. пособие. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та., 1963. — 86 с.
19. *Лепёшкин А. И.* Советский федерализм. — М. : Юрид. лит., 1977. — 320 с.
20. *Денисов А. И.* Сущность и формы государства. — М. : МГУ, 1960. — С. 1–67.
21. *Головко А. А.* БССР — суверенное социалистическое государство. — Минск : Знамя, 1986. — 23 с.

**2.1. ПРАВО НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ  
И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ:  
СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОСВЯЗЬ**

Право на самоопределение — органическая составная часть суверенитета. Она охватывает область политического, государственно-правового самоопределения и имеет решающее значение во всей системе национальных отношений. В советский период в правовой литературе выявились три основные точки зрения на вопрос о соотношении права наций на самоопределение с суверенитетом нации, народа и государственным суверенитетом.

Подавляющее большинство исследователей суверенитета (государствоведов и международных), учитывая использование права нации и народа на самоопределение в государственных и международных отношениях, приходят к выводу о тождественности понятий права на самоопределение и национального, народного суверенитета. Так, В. К. Дябло справедливо отмечает, что самоопределение означает право определять соответствующую социально-политическому состоянию форму государственности. Л. А. Моджорян писала: «Национальный суверенитет — реализованное или отстаиваемое право наций на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств» [1, с. 56]. Аналогичного взгляда по этому вопросу с теми или иными оговорками придерживаются также В. В. Евгеньев, Е. А. Коровин, Д. Б. Левин, А. И. Лепёшкин, Л. Н. Сперанская, Р. А. Тузмухамедов, Д. Н. Ушаков и др. [2; 3; 4].

Иную точку зрения представляют С. С. Кравчук, И. Д. Левин, С. Л. Ронин, П. Г. Семенов, Г. Б. Старушенко, Л. В. Тягуненко и др. [5; 6]. Суть их позиции сводится к тому, что право на самоопределение является формой выражения национального суверенитета.

Представителем третьей точки зрения из числа советских авторов является, например, Г. И. Тункин, который считает, что право наций на са-

моопределение, по существу, предполагает право на государственный суверенитет [7, с. 8, 15]. Такую же позицию занимают Ю. Г. Судницын, Г. В. Атаманчук, В. К. Дябло, Г. Х. Шахназаров. Представляется, что именно эта точка зрения наиболее правильна в освещении рассматриваемого вопроса. Автор полагает, что понятие суверенитета связано исключительно с существованием государства. У народа не существует другого способа реализовать свою суверенную волю, как через государственный механизм.

Признавая право народа, нации на самоопределение и утверждая право выбора ими форм самоопределения, необходимо иметь в виду, что данное право не тождественно с суверенитетом. В отличие от права наций на самоопределение, являющегося морально-политическим требованием и лозунгом национально-освободительной борьбы, государственный суверенитет представляет собой правовой институт, означающий, что нация, народ реализовали свое право на самоопределение в конкретных государственных формах.

И. Д. Левин точно заметил: «Где суверенитет, там и право на самоопределение, но обратное не всегда правильно». Для того чтобы право на самоопределение стало суверенитетом, необходимо, чтобы народ, нация реализовали свое право на самоопределение именно в форме суверенного государственного образования.

Определяющим фактором в решении данной проблемы является универсальный, признанный в международном праве, отражающий единство позиций различных государств мира подход: закрепление в качестве стандарта того или иного термина и наполнение его определенным содержанием в международно-правовом акте.

Несмотря на то что эти понятия органически взаимосвязаны, они не тождественны. Существенная разница во взглядах ученых обусловлена различным подходом к исходному принципу в освещении проблемы суверенитета — праву наций на самоопределение. Тот смысл, который большинство авторов вкладывают в определение национального, народного суверенитета, поглощается правом нации, народов на самоопределение. О содержании этих понятий можно было бы поспорить, если бы право на самоопределение не было зафиксировано в международных актах, не было общепризнанным в науке и международном праве, чего нельзя сказать о национальном либо народном суверенитете.

Принцип самоопределения наций закреплён в современном международном праве в таких важных документах, как Устав ООН (ст. 1, 13, 55, 76); Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятая XV сессией Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1965 г., признающая законность борьбы колониальных народов; Междуна-

родная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, утвержденная XX сессией Генеральной Ассамблеи 21 декабря 1965 г.; Международные пакты о правах человека, принятые XXI сессией Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1966 г.; Декларация о принципах международного права, принятая XXV юбилейной сессией Генеральной Ассамблеи 24 октября 1970 г. В этих и других важнейших международно-правовых актах, принятых ООН, раскрывается современное содержание принципа равноправия и самоопределения народов. Декларация о принципах международного права, принятая XXV юбилейной сессией Генеральной Ассамблеи 24 октября 1970 г., раскрывает содержание права на самоопределение народов. Политический смысл и значение самоопределения в первую очередь состоят в том, что народам предоставляется право создать самостоятельное государство, т. е. полное отделение от государства или государственного образования, с которым самоопределившийся народ ранее был связан. Обретение такого политического статуса означает, что молодое государство в своем развитии основывается на собственном экономическом, политическом, культурном и ином потенциале. Однако это важная, но не единственная форма реализации права на самоопределение [8].

В международно-правовой практике и, в частности, в таком многостороннем документе, как Заключительный акт общеевропейского Совещания, вместо общепринятого термина «право на самоопределение» стала применяться несколько иная формула: «право народов распоряжаться своей судьбой», охватывающая более широкий круг форм и способов реализации права самоопределения, в том числе:

- свободно распоряжаться своей судьбой, т. е. в условиях полной свободы определять и устанавливать свой внутренний и внешний политический статус;
- свободно избирать форму своей государственной организации (с определением политико-территориального статуса в виде автономной области, округа, республики, субъекта федерации и т. п.), в том числе устанавливать государственные границы;
- осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие;
- свободно распоряжаться своими природными ресурсами и естественными богатствами.

Данный термин также означает:

- обязанность всех государств содействовать путем совместных и самостоятельных действий осуществлению принципа равноправия и самоопределения народов в соответствии с положениями Устава ООН;

- обязанность всех государств воздерживаться от любых действий, лишающих народы их права на самоопределение, свободу и независимость;
- возможность для колониальных народов использовать все доступные им средства в борьбе за независимость.

По мнению Д. И. Баратошвили, «это вызвано стремлением полнее отразить в международном праве те исторические изменения в мире, которые связаны с возникновением новых суверенных государств теперь, когда процесс создания самостоятельных государств на месте бывших колоний стал проявляться прежде всего в решении вопросов, связанных с их внутренним политическим и социально-экономическим статусом» [9, с. 21–22].

Самоопределение нации и народов как один из основополагающих принципов регулирования общественных отношений выражается в создании усилиями всех народов оптимальных условий для свободного развития каждого из них в государстве.

Статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают экономическое, социальное и культурное развитие» [10, с. 45]. Политический смысл и значение национального самоопределения состоит именно в том, что нациям предоставляется право свободно избирать форму своей государственной организации, устанавливать государственные границы, в соответствии с волей населения создаются наиболее демократические предпосылки для добровольного объединения, образования государства. Самоопределение нации и народов как один из основополагающих принципов регулирования общественных отношений выражается в создании усилиями всех народов оптимальных условий для свободного развития каждого из них в государстве.

Однако борьба за реализацию права на самоопределение и фактическое осуществление этого права не всегда означает требование образовывать и не обязательно приводит к образованию отдельного суверенного государства. Право на самоопределение может быть реализовано в различных формах, поскольку их выбор связан не только с волей конкретного народа, но и с теми объективными условиями, в которых данный народ находится. Сюда относятся: численность самоопределяющегося народа национально-государственного образования, политические и экономические условия, в которых он находится, уровень его экономического и культурного развития, самосознание его как общности. Именно совокупность воли народа и условий его существования определяет возможность выбора его политического, экономического и культурного статуса.

Реализация этого права нередко наталкивается на сопротивление другого народа, который усматривает в стремлении к самоопределению какой-то этнической общности угрозу своему положению, в частности ограничение территориальных пределов своего властвования. Отсюда нежелание предоставить нации, народу возможность реализовать право на самоопределение в наиболее приемлемой для них форме.

Любое государство, равно как и любой международно признанный народ, вправе избрать свой политический статус в любой форме. Например, нация, народ могут оставаться в составе политически единого государства совместно с другими нациями и народами, требуя закрепления своих прав путем создания общегосударственного закона, или в форме автономного образования, подобного государству, или даже в форме административно-территориального образования, имеющего или не имеющего наднациональный характер. Возможно также самоопределение народа в форме национально-культурной автономии, реализуемой не в государственных формах, а в виде общественных организаций, союзов, ассоциаций и т. п. Многообразие форм национального самоопределения (начиная с 1990 г. в Российской Федерации стали возникать такие формы национально-административных единиц, как национальные районы, национальные сельсоветы и национальные поселки) призвано дать каждому народу, большому или малому, так же как и каждому национально-государственному образованию, возможность избрать свой политический статус.

Реализация права на самоопределение нацией или народом в любой форме не лишает и не может лишить их возможности пересмотреть принятое решение и изменить форму самоопределения. Народ будет обладать верховенством власти, самостоятельностью, независимостью (как основополагающими принципами суверенитета), лишь реализовав право на самоопределение в тех или иных государственно-правовых формах. Если нация либо народ решили самоопределиться в виде самостоятельного государства, то только в этом случае с возникновением государства возникнет и государственный суверенитет.

Как отмечается многими авторами в научной правовой литературе, государственный суверенитет возникает не прямо и непосредственно из права наций на самоопределение, не сам по себе, не в результате самоопределения вообще, а лишь в итоге образования нового суверенного государства. Самоопределение в форме образования самостоятельного государства предполагает установление политического статуса независимого государства. Такой статус означает прежде всего, что молодое государство в своем развитии не рассчитывает на поддержку тех государств (или объединения государств), в которые оно входило, и основывается на собственном потенциале.



Образование самостоятельного государства не предполагает автоматическое обеспечение его суверенитета реальными как внутренними, так и внешними гарантиями. Необходимо их наполнение фактическим содержанием. В результате реализации права на самоопределение нация (народ) должна быть фактически признана как подлинно равноправная во взаимоотношениях с другими нациями, иметь реальную возможность для свободного выражения своего мнения по наиболее значимым глобальным проблемам, в первую очередь затрагивающим ее интерес, иметь обеспеченное право на экономическую, политическую самостоятельность, собственное развитие, международную безопасность и другие гарантии независимости.

Однако образование даже самостоятельного суверенного государства не означает обретение абсолютной независимости. Международное сообщество государств в целях обеспечения мирного сосуществования и безопасности требует от каждого субъекта международного права, в том числе от молодых вновь образованных государств, соблюдения норм международного права, установленных, в частности, Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении договоров.

Современный уровень развития теории и практики предполагает концептуально новый подход к рассмотрению государственного суверенитета Республики Беларусь. Суть его заключается в поиске путей укрепления самостоятельности и независимости суверенной Беларуси.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Моджорян Л. А.* Борьба демократического лагеря за национальную независимость и национальный суверенитет // Совет. государство и право. — 1953. — № 1. — С. 52—65.
2. *Коровин Е. А.* Некоторые основные вопросы современной теории международного права // Совет. государство и право. — 1954. — № 6. — С. 34—44.
3. *Лепёшкин А. И.* Суверенитет в Советском союзном государстве и его укрепление в период развитого социализма // Совет. государство и право. — 1976. — № 7. — С. 26—34.
4. *Ушаков Н. А.* Суверенитет в современном международном праве. — М. : Изд-во ИМО, 1963. — 271 с.
5. *Левин И. Д.* Суверенитет. — М. : Госюриздат, 1948. — 246 с.
6. *Старушенко Г.* О возможностях самоопределения // Правда. — 1989. — 17 сент. — С. 3.
7. *Тункин Г. И.* Основы современного международного права : учеб. пособие. — М. : ВПШ при ЦК КПСС, 1956. — С. 8, 15.

8. Белорусская юридическая энциклопедия : в 4 т. / редкол.: С. А. Балащенко [и др.]. — Минск : Гос. ин-т упр. и соц. технологий БГУ, 2010. — Т. 3. — С. 589.

9. *Бартошвили Д. И.* Принципы суверенного равенства государств в международном праве. — М. : Наука, 1978. — 118 с.

10. Права человека : сб. междунар.-правовых док. / подгот. В. В. Щербовым, А. Селивановым. — Минск : Белфранс, 1999. — XI. — С. 13.

## **2.2. ГЕНЕЗИС СОДЕРЖАНИЯ И ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАВА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С НОРМАМИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

Содержание права народа, нации на самоопределение претерпело существенную трансформацию в процессе становления. Данная политико-правовая дефиниция использовалась в практике государственного строительства и международного сотрудничества, не всегда соответствуя в полной мере ее каноническому толкованию. Многие исследователи отмечают, что в основе государственно-образовательных процессов путем обособления территории не всегда лежала идея самоопределения, равно как и в первопричинах и мотивации так называемого «самоопределения» могут находиться далекие от реального содержания явления. Данное противоречие обусловлено рядом причин, которые следует рассматривать одновременно в нескольких плоскостях: научно-теоретической, правовой, политической. В рамках каждой из этих сфер следует также выделить несколько заслуживающих внимания аспектов.

Со времени провозглашения права на самоопределение в универсальных международных и региональных документах в политико-правовой среде не сложилось единого понимания правовой формы, природы данной категории — следует ли ее рассматривать как собственно право или как принцип. Теоретическое осмысление права на самоопределение как политико-правовой дефиниции влечет за собой серьезные правовые последствия. Такое расхождение имеет принципиальное значение для правоприменительной практики, рассмотрения международных споров. Провозглашенное в нормах «право» предполагает возможность прямо и непосредственно реализовывать правоустанавливающую норму, апеллировать к ней в случае нарушения, ограничения предусмотренного права, а также ссылаться на нормативный правовой документ, в котором данное право провозглашено в качестве аргумента, правового источника при рассмотрении международного или внутригосударственного спора.

Так, например, ч. 1 ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) гласит: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают экономическое, социальное и культурное развитие». Абсолютно тождественной является формулировка данного права, закрепленная в ч. 1 ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966).

В то же время именно правовая форма данного права («принцип» или «право») вызвала весьма серьезные разногласия и дискуссию при разработке Устава ООН, а при голосовании по Всеобщей декларации прав человека стала одной из причин, по которой делегация СССР и ряд поддерживающих ее государств воздержались от одобрения.

В качестве *принципа* самоопределение наций, народов закреплено в современном международном праве в таких важных документах, как Устав ООН (ст. 1, 13, 55, 76); Декларация о принципах международного права, принятая XXV юбилейной сессией Генеральной Ассамблеи 24 октября 1970 г. В этих и других важнейших международно-правовых актах, принятых ООН, раскрывается современное содержание принципа равноправия и самоопределения народов.

Вместе с тем из анализа текстов некоторых международных документов не вытекает четкое представление о правовой форме, природе провозглашаемого «права на самоопределение», поскольку в разных частях текста одновременно используются оба термина — и «принцип», и «право». Так, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятая XV резолюцией Генеральной Ассамблеи 14 декабря 1960 г., признающая законность борьбы колониальных народов на «основе уважения *принципа* самоопределения» (ч. 2 вступительной части), вместе с тем в п. 2 основной части провозгласила: «Все народы имеют *право* на самоопределение, в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие».

Аналогичным дуализмом характеризуется и Резолюция 1803 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1962 г. «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами». Так, в ч. 1 вступительной части неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами провозглашается как «основной элемент *права* на самоопределение», а ч. 6 указывает, что «международное сотрудничество... между развитыми и развивающимися странами должно быть основано на *принципах* равенства и права народов и наций на самоопределение...».

Такой же подход просматривается и в Венской декларации и программе действий, принятой на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г. Так, в ч. 9 вступительной части указывается на «уважение принципа самоопределения народов», в то время как в ч. 1 п. 2 провозглашается право всех народов на самоопределение.

В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, утвержденной XX сессией Генеральной Ассамблеи 21 декабря 1965 г., вообще отсутствует прямое упоминание «права на самоопределение», но неоднократно указывается на признание общепризнанных принципов международного права. Так, в частности, ст. 7 гласит: «Государства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры... по популяризации целей и *принципов* Устава ООН...» и ряда других международных документов. Очевидно, в соответствии с такой прямой ссылкой и право на самоопределение следует рассматривать как принцип, предусмотренный Уставом ООН.

Безусловно, важное значение имеет юридическая сила документа, провозглашающего право на самоопределение. Как для внутригосударственного, так и для международного права решающее значение имеет правовая форма документа, его юридическая сила, именно она влияет на правовые последствия его применения. Вместе с тем на практике имеют место на первый взгляд не вполне логичные как положительные, так и отрицательные примеры несоответствия между правовой формой (нормативного) правового акта и его юридической силой. Так, например, на момент принятия в 1948 г. Всеобщая декларация прав человека имела рекомендательный характер, но в силу международного значения ее авторитет возрос до общепризнанного, универсального, а основные положения позднее были имплементированы большинством государств мира.

Однако опыт международного сотрудничества имеет немало примеров, когда юридическая сила документов имела меньшее значение, чем политическая составляющая в процессе их применения. Несоблюдение ряда конвенционных документов международного гуманитарного права, обладающих обязательной юридической силой, нередко является предметом рассмотрения в Совете Безопасности и иных органах и учреждениях ООН, региональных системах коллективной безопасности. К сожалению, некоторые участники большой политики при решении политико-правовых проблем не стремятся к объективному и беспристрастному рассмотрению международных споров. Скорее наоборот, исходя из политической конъюнктуры весьма внимательно оценивают собственные дивиденды, не только используя двойные стандарты, но и нарушая принцип отказа от взаимных оговорок и другие. Обязательная юридическая

сила как один из главных компонентов документа уступает место прагматичному расчету, политической или экономической выгоде. Это свидетельствует об осознанной манипуляции международными документами и в первую очередь их юридической силой. Такая тактика особенно опасна тем, что ее не назовешь случайной, непродуманной, неосмотрительной, недальновидной, опрометчивой.

Теоретико-правовая основа права на самоопределение, как с точки зрения его анализа как права или принципа, так и в отношении провозглашаемой юридической силы, имеет решающее, судьбоносное значение в практике его применения.

Таким образом, теоретический аспект неизбежно связан с правовым и влечет различные в зависимости от его контекста политические решения.

Другим, не менее важным теоретико-правовым аспектом, является наличие некоторой вариативности в отношении провозглашения как принципа, так и права на самоопределение, а также субъекта их реализации. В соответствии с международными актами данное право/принцип распространяется либо на нации, либо на народы, либо на те и другие одновременно.

Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966) провозглашается право на самоопределение, которым наделяются только народы, в то время как в соответствии с Декларацией о предоставлении независимости колониальным странам и народам (1960) — принцип самоопределения, также в отношении народов. В то же время Резолюция 1803 Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» (1962) провозглашает принцип права на самоопределение, и при этом он распространяется уже как на народы, так и нации. В Венской декларации и программе действий (1993) провозглашаются одновременно и принцип, и право, но применительно к народам.

Нельзя однозначно назвать успешной и сложившуюся практику реализации права на самоопределение, когда речь идет о признании данного права за народом или нацией как субъектом международного права. Справедливо будет признать, что в современной научной литературе накоплен существенный опыт анализа понятий «народ» и «нация» и их правосубъектности. Вместе с тем среди международных нормативных правовых актов в этом вопросе до сих пор не достигнуто согласованности и достаточной определенности. Отсутствие исчерпывающей объективной информации неизбежно влечет за собой столкновение явлений, интересов, институтов и т. п. Например, в международных документах отсутству-

ет прозрачная правовая регламентация об объеме, пределах и соотношении правосубъектности нации и народа, о приоритетах этих общностей по отношению друг к другу, о соотношении их права на самоопределение с принципом территориальной целостности, о соотношении системы, видов и содержании коллективных прав, в том числе права на самоопределение, и индивидуальных, и, наконец, до сих пор не найден правовой алгоритм, механизм решения национальных, межэтнических конфликтов.

Отсутствие стремления у ряда развитых государств, составляющих международную политическую ось, к единому пониманию данных теоретико-правовых проблем представляет собой серьезный компонент международной нестабильности, разбалансированности в системе коллективной безопасности и может сыграть роль маятника в расшатывании ее устойчивости и увеличении диапазона международных конфликтов.

### **2.5. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВА НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИНЦИПА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ**

Право народов на самоопределение и принцип территориальной целостности относятся к правам человека третьего поколения. Подобные права, возникшие после Второй мировой войны, на практике в современных условиях достаточно спорны и малоразработаны.

Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение закреплены в ряде международных правовых актов, в связи с чем возникает вопрос об их соотношении и возможном преобладании одного над другим. Оба закреплены в декларативных и конвенционных документах и впервые на уровне международного права встречаются в Уставе ООН. Проблемы их правопонимания связаны больше с практическим применением, рядом неточностей в механизме их функционирования, определением пределов действия того или иного понятия.

Впервые одновременное упоминание на международном правовом уровне принципа территориальной целостности и права народов на самоопределение можно обнаружить в Уставе ООН. В нем нашли отражение оба понятия: «Организация Объединенных Наций преследует Цели: развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира» (Гл. I: Цели и Принципы. Ст. 1, ч. 2). В то же время «для достижения целей, указанных в ст. 1, Организация и ее Члены действуют в соответствии со следующими Принципами: Все Члены Организации Объединенных Наций

воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Организации Объединенных Наций...» (Гл. I: Цели и Принципы. Ст. 2, ч. 4, 7).

На VII сессии Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1952 г. была принята Резолюция 637 (VII) «Право народов и наций на самоопределение», в которой статус идеи самоопределения закреплялся не как принцип, а как право. В этот момент возникает и ряд разногласий и неточностей по поводу соотношения понятий «нация» и «народ».

Дальнейшее развитие право народов на самоопределение получило в процессе деколонизации. В 1960 г. на XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята Резолюция 1514 (XV) «Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам». Вслед за ней были приняты Резолюция 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г. «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами», Резолюция 2105 (XX) от 20 декабря 1965 г. «Осуществление Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам» и др.

С закрепления права народов на самоопределение начинаются и два других важнейших документа международного права, входящих в состав международного Билля о правах человека: Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966). В то же время принцип территориальной целостности в них не отражен, так как отношение его к правам человека не так очевидно.

Дальнейшее развитие принципы получили в Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: «...исходя из убеждения, что принцип равноправия и самоопределения народов является существенным вкладом в современное международное право и... исходя из убеждения, что любая попытка, направленная на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности государства или страны или их политической независимости, не совместима с целями и принципами Устава» (1970).

Раскрывая содержание п. 4 ст. 2 Устава ООН, Декларация принципов международного права отразила многие элементы принципа территориальной целостности, в частности устанавливалось, что каждое государство «должно воздерживаться от любых действий, направленных на нарушение национального единства и территориальной целостности любого государства или страны».

Принцип самоопределения, говорится в Декларации принципов международного права, не должен толковаться как «санкционирующий или поощряющий расчленение, частичное или полное нарушение территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения».

Наряду с другими принципами принцип «территориальной целостности» был закреплён также в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Хельсинки с 30 июля по 1 августа 1975 г. Среди 10 основных принципов, которые страны-участники договорились уважать и применять для регулирования отношений между ними, принцип территориальной целостности расположен в числе первых положений (статей), а «равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой» — на восьмом:

«I. Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету. Государства-участники будут уважать суверенное равенство..., а также все права, присущие их суверенитету, в число которых входит, в частности, право каждого государства на юридическое равенство, на территориальную целостность...

III. Нерушимость границ. Государства-участники... будут воздерживаться от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника.

IV. Территориальная целостность государств. Государства-участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников...

VI. Невмешательство во внутренние дела. Государства-участники будут воздерживаться от любого вмешательства во внутренние или внешние дела, входящие во внутреннюю компетенцию другого государства-участника, независимо от их взаимоотношений».

В качестве восьмого принципа закреплено право народов на самоопределение: «VIII. Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой. Государства-участники будут уважать равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой, действуя постоянно в соответствии с целями и принципами Устава ООН и соответствующими нормами международного права, включая те, которые относятся к территориальной целостности государств».

Однако положение принципа самоопределения по отношению к другим принципам в структуре документа не имеет под собой юридических оснований принизить его значение, в том же акте провозглашено: «все эти принципы... имеют первостепенную важность, и, следовательно, они



будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других».

Пример одновременного соседства обоих принципов представляет и Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств: «Все государства должны уважать право народов и наций на самоопределение и независимость, и это право должно осуществляться свободно и без какого-либо внешнего давления и при полном соблюдении прав человека и основных свобод».

Несмотря на весьма внимательное отношение к рассматриваемым принципам международного права, в современной науке высказывалась точка зрения о том, что существует конфликт между этими принципами как международным и внутригосударственным аспектами государственного суверенитета, который выражается в части реализации принципа территориальной целостности через понятия нерушимости государственных границ, целостности национальной территории, и между принципом права наций на самоопределение в государствах, где речь идет о многонациональном государстве.

Таким образом, принцип территориальной целостности и нерушимости государственных границ лежит в сфере международных отношений и направлен против попыток государств в одностороннем порядке менять границы с другим государством в свою пользу и аннексировать территорию. Конфликты, связанные с правом народов на самоопределение, следует скорее относить к внутренним, т. е. не затрагивающим межгосударственные отношения.

В основе данной проблемы лежит решение вопроса — в каком случае право народов на самоопределение будет реализовано в более полном объеме: при нарушении территориальной целостности государства или образовании автономии в его составе. Можно с уверенностью говорить лишь о том, что закрепление права народов на самоопределение и принципа территориальной целостности — важный шаг к развитию и реализации прав человека. Разрешение же противоречий между двумя понятиями и поиск оптимальных путей их практики применения — объективная необходимость, осознание которой должно быть предметом не только международного права, но и внутригосударственного права и юридической науки.

#### **2.4. ОБРЕТЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЛОРУССКОГО НАРОДА**

Реализация права народа Республики Беларусь на самоопределение осуществляется в соответствии с национальным законодательством, ос-

нованным на общепризнанных международных документах, и характеризуется различными формами.

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. в СССР и союзных республиках обострился процесс взаимодействия союзного руководства и регионов, свидетельствующий о стремлении субъектом союза сузить власть центра и обрести более широкие полномочия, строить в республиках национальные государства, которым как суверенным государствам присущи политическая и экономическая самостоятельность и независимость.

Для того чтобы определиться в форме государственного устройства, в том числе необходимости сохранения Союза ССР, 16 января 1991 г. Верховный Совет СССР принял постановление «Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» [1, с. 1–2]. В свою очередь, 21 января 1991 г. было принято постановление «Об организации подготовки и проведения в Белорусской ССР референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» [2, ст. 59]. В соответствии со ст. 29 Закона СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» в Постановлении была также определена юридическая сила решения, принятого на референдуме СССР, как окончательная, обладающая обязательной силой на всей территории СССР, а также указано, что решение, принятое на референдуме, может быть отменено только путем проведения нового референдума СССР. Согласно Постановлению было решено включить в бюллетень для тайного голосования следующую формулировку вопроса, выносимого на референдум, и варианты ответов голосующих: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?»: «Да» или «Нет», а также определить результаты голосования по Союзу ССР в целом с учетом итогов голосования по каждой республике в отдельности.

17 марта 1991 г. всенародное голосование состоялось. Все с нетерпением ждали его результатов. Верховный Совет СССР 21 марта принял постановление «Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 г.». Следует отметить высокую активность и гражданскую ответственность участников всенародного голосования. В Постановлении было зафиксировано, что в референдуме в целом в СССР приняли участие 147 млн человек. За сохранение Союза Советских Социалистических Республик высказались 112 млн человек, т. е. 76 % голосовавших. Таким образом, абсолютное большинство граждан исходило из того, что судьба народов страны неразделима, что только совместными усилиями они могут успешно решать вопросы экономического, социального и культурного развития.

В свою очередь, 3 апреля 1991 г. Президиум Верховного Совета БССР принял постановление «О результатах голосования на референдуме СССР 17 марта 1991 г. в Белорусской ССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик». В референдуме приняли участие 6 126 983 человека, или 83,3 % граждан, имеющих право участвовать в голосовании. Народ Беларуси активно продемонстрировал свою гражданскую позицию, стремление к единению с народами других республик в составе обновленной модели единого государства. Принимая участие в общесоюзном референдуме, народ нашей республики реализовал свое важнейшее право — право на самоопределение, проголосовав за сохранение собственной государственности. Воля народа выражалась в создании самостоятельного государства в составе обновленного Союза ССР. За сохранение обновленного Союза ССР высказалось 82,7 % граждан, принявших участие в голосовании; число граждан, проголосовавших на референдуме «против», составило 16,1 %; недействительными было признано 1,2 % бюллетеней.

Однако, несмотря на более чем очевидные результаты голосования и вопреки официально провозглашенной обязательной юридической силе решения, принятого на референдуме, исторически события развивались в совершенно противоположном политическом и правовом значении — Союз Советских Социалистических Республик вскоре прекратил свое существование, бывшие союзные республики утратили статус субъектов федерации, обрели политическую независимость и провозгласили в принятых позднее декларациях свой государственный суверенитет. Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь была принята Верховным Советом 27 июля 1990 г.

Это был политически значимый этап для Беларуси в преддверии обретения республикой государственного суверенитета и повлекший утрату статуса БССР как союзной республики в составе СССР, исторически изменивший судьбу белорусского народа и государственности.

Начиная с 1991 г. белорусский народ неоднократно реализовывал свое право на самоопределение, принимая решения по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни.

Наиболее демократичной формой реализации права на самоопределение является референдум, на котором легитимным способом народом принимается решение по наиболее важным вопросам. После выхода из состава СССР и обретения независимости в Республике Беларусь проводились референдумы в 1995, 1996 и 2004 гг., где выносились на обсуждение актуальные вопросы по различным аспектам, охватывающим

широкий спектр содержания права народа на самоопределение и права распоряжаться своей судьбой.

14 мая 1995 г. состоялся республиканский референдум по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни, решение по которым в соответствии со ст. 1, 14, 39 Закона Республики Беларусь «О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь» имело обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Этот референдум является, пожалуй, наиболее ярким примером принятия народом Беларуси решений по самым значимым содержательным аспектам права распоряжаться своей судьбой, самостоятельно определять свою позицию, выражать свою суверенную волю. Круг вопросов, вынесенных на данный референдум, охватывает широкий диапазон аспектов содержания права на самоопределение, предусмотренного международными нормами.

Учитывая сложную и неоднозначную политическую ситуацию в государстве и обществе, важно отметить высокий уровень активности населения в голосовании на республиканском референдуме: приняли участие 4 830 582 человека, или 64,8 %, при этом в списки граждан, имеющих право участвовать в республиканском референдуме, было включено 7 445 820 человек. Итоги голосования были официально опубликованы:

- о придании русскому и белорусскому языкам равного статуса: «за» проголосовали 4 017 273 человека, или 83,3 %, «против» — 613 516 человек, или 12,7 %, 192 693 бюллетеня признаны недействительными;

- об установлении новых государственных символов — Государственного флага и Государственного герба Республики Беларусь: «за» проголосовали 3 622 851 человек, или 75,1 %, «против» проголосовали 988 839 человек, или 9,39 %, 211 792 бюллетеня признаны недействительными;

- об экономической интеграции с Российской Федерацией: «за» проголосовали 4 020 001 человек, или 83,3 %, «против» проголосовали 602 144 человека, или 12,5 %, 201 337 бюллетеней признаны недействительными [3, ст. 332].

Результаты голосования продемонстрировали высокий уровень консолидации и общность интересов народа Беларуси при принятии решения (при этом около 80 % решений — «за» по вопросам референдума), их толерантность в национальной и языковой политике, стремление к возрождению национальной государственности и традиций при решении вопроса о государственной символике, поддержанию исторической самобытности и культурной языковой политики, стремление к интеграции с Российской Федерацией при решении вопроса о форме и направлениях межгосударственного сотрудничества при реализации права на самоопределение.

Второй в истории независимой Беларуси референдум был проведен 24 ноября 1996 г. Из 7 вопросов 4 были инициированы президентом, 3 — парламентом.

Инициированные вопросы носили разный политико-правовой и социально-экономический характер. Анализ результатов голосования наглядно демонстрирует проявленное народом волеизъявление как форму реализации права народа на самоопределение при принятии наиболее важных для государства и общества решений.

По официальной версии ЦИК Беларуси результаты референдума были следующие: были поддержаны два предложения президента и отклонены все предложения парламента.

По вопросу, инициированному президентом, за одобрение переноса Дня независимости проголосовали 88,18 % (5 450 830 чел.), против — 10,46 % (646 708 чел.), 83 925 бюллетеней в части этого вопроса признаны недействительными. При рассмотрении данного вопроса белорусский народ принимал решение, опираясь на свой исторический опыт, реализуя свое право на сохранение и поддержание исторической памяти и наследия.

При голосовании по вопросу «за принятие Конституции Республики Беларусь с изменениями и дополнениями», предложенными Президентом А. Г. Лукашенко, проголосовали 70,45 % (5 175 664 чел.), против — 9,39 % (689 642 чел.), 316 157 бюллетеней в части этого вопроса признаны недействительными. Факт принятия Конституции или внесения в нее изменений и дополнений, пожалуй, является одним из наиболее значимых с формально-юридической точки зрения проявлений реализации права на самоопределение и народного суверенитета. В данном случае, как мы видим, проголосовало абсолютное большинство граждан, причем по данному вопросу положительно.

Данной форме реализации народного суверенитета в советской юридической литературе было уделено большое внимание. Несмотря на ее в известной степени идеологический характер, теоретико-правовые основы учения о суверенитете, в частности, имеют актуальное значение и в настоящее время с учетом поправок. Так, по мнению В. Т. Кабышева, «народ-суверен стремится наиболее действенно обеспечить свой суверенитет, свое полновластие и верховенство. Это он делает при помощи конституции» [4, с. 20]. Народный суверенитет, верно замечает болгарский государствовед Д. Василев, «в конституции закреплён не только в одной статье или группе статей. Но какова при этом роль Конституции как Основного Закона социалистического государства, в чем состоит проблема конституционного обеспечения народного суверенитета? Конституция призвана регулировать наиболее важные, определяющие общественные отношения. Поли-

тические отношения по осуществлению народного суверенитета относятся к предмету конституционного регулирования. Они складываются независимо от права, как результат взаимоотношения социальных сил, классовой борьбы» [4, с. 21]. Таким образом, суть конституционного обеспечения суверенитета не только советского народа, но и любого другого, в том числе белорусского, состоит в «юридическом оформлении, закреплении субъекта и носителя суверенитета, основ суверенитета, создании конституционного механизма осуществления власти народа и его институтов властвования, а также в укреплении конституционной законности» [4, с. 21].

Так называемую материальную основу права на самоопределение составляет право владеть и распоряжаться своими природными ресурсами. На референдуме обсуждался и вопрос, прямо связанный с данным суверенным правом. Учитывая общую тенденцию развития региональных процессов трансформации экономических систем, вынесение данного вопроса на референдум было вполне обоснованно. По результатам голосования за одобрение свободных, без ограничений, покупки и продажи земли проголосовали 15,35 % (948 756 чел.), против – 82,88 % (5 123 386 чел.), 109 321 бюллетень в части этого вопроса признан недействительным. Решение, принятое на референдуме по этому вопросу, заложило основу дальнейшего развития государственной политики в данной сфере, определило основные направления реформы национального земельного законодательства.

Наконец, один из самых сложных, неоднозначных вопросов, имеющих духовное, нравственное, религиозное значение, также был вынесен на всенародное обсуждение — об отмене либо сохранении смертной казни. Несмотря на то что решение по результатам голосования по данному вопросу носило консультативный характер, оно имело важное политическое, правовое и социальное значение в дальнейшем при совершенствовании законодательства и принятии Уголовного кодекса Республики Беларусь. Так, за отмену смертной казни проголосовали 17,93 % (1 108 226 чел.), против – 80,44 % (4 972 535 чел.), 100 702 бюллетеня в части этого вопроса признаны недействительными.

Ни один из вопросов, инициированных Верховным Советом, не был поддержан.

В дальнейшем народ Беларуси принимал решения не только на общегосударственных референдумах, но и иными формами и способами, выражая свою суверенную волю по различным аспектам права на самоопределение межгосударственного, экономического, культурологического характера, по вопросам формы правления, организации государственной власти, правам человека и иным.

Таким образом, суверенитет нации (национальный суверенитет) по своей сущности является политико-правовым свойством, качеством нации, которое заключается в независимом и самостоятельном определении нацией своей внутренней жизни и своих взаимоотношений с другими нациями на основе права на полное самоопределение. Исходя из учения о праве всех народов на самоопределение как основе научной концепции суверенитета можно было бы охарактеризовать национальный суверенитет следующим образом: «Национальный суверенитет есть политико-правовое свойство нации (народа), в силу которого она путем свободного волеизъявления самостоятельно определяет свой политический статус и осуществляет свое экономическое, социальное и культурное развитие на основе неотъемлемого права каждого народа на самоопределение, вплоть до отделения и образования национального государства, равно как и свободы объединения с другими нациями на добровольных и равноправных началах в любых государственных формах в целях обеспечения ее прогрессивного развития» [5, с. 55].

Таким образом, в условиях построения правового демократического государства не только созданы принципиальные основы национального суверенитета, но и выработаны организационно-правовые формы и государственно-правовые институты национального суверенитета, являющиеся прочной гарантией осуществления суверенных прав наций и народов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Постановление Верховного Совета СССР «Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» от 16 янв. 1991 г. // Известия. — 1991. — С. 1–2.

2. Постановление Верховного Совета БССР «Об организации подготовки и проведения в Белорусской ССР референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» от 21 янв. 1991 г. // Ведомости Верхов. Совета Белорус. ССР. — 1991. — № 6 (8). — Ст. 59.

3. Об итогах голосования на республиканском референдуме 14 мая 1995 г. : Сообщение Центральной комиссии Респ. Беларусь по выборам и проведению республиканского референдума от 22 мая 1995 г. // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. — 1995. — № 22–23. — Ст. 332.

4. Кабышев В. Т. Конституционное обеспечение народного суверенитета СССР // Проблемы конституционного права № 1. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1974. — С. 14–24.

5. Судницын Ю. Г. Основные вопросы теории национального суверенитета // Правоведение. — 1967. — № 4. — С. 48–55.

**3.1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ  
СУВЕРЕНИТЕТА В СИСТЕМЕ ПРАВА  
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Становление учения о суверенитете в процессе государственного строительства, образования полинациональных государств и межгосударственных союзов и сообществ, развития международных отношений сопровождалось развитием многих теорий и концепций. История развития самого понятия «суверенитет» насчитывает более пяти столетий.

За это время содержание данного понятия существенно видоизменилось. Примененное впервые в отношении монарха, сюзерена, главы государства для политико-правовой регламентации (в том числе ограничения) его власти позже оно стало использоваться не только в отношении другого субъекта — народа, но и для обоснования его власти, с ростом национально-освободительных движений — суверенитета наций, а в советской правовой науке в период распада СССР — в отношении самостоятельности, обретенной бывшими союзными республиками, некоторых субъектов Российской Федерации, даже административно-территориальных единиц и физических лиц.

Такая трансформация содержания понятия «суверенитет» имеет принципиальное значение для обоснования наличия или отсутствия государственного суверенитета, его сущностных признаков, оценочных критериев, доказательства международной правосубъектности государства, мотивации права на обретение народного и национального суверенитета, форм и пределов их реализации.

Именно данная политико-правовая категория стала ключевой при рассмотрении внутригосударственных и международных споров, определении в международном гуманитарном праве понятий «внутригосударственный» и «международный конфликт», размежевании пределов внутренней и внешнеполитической юрисдикции государства, провозглашении таких, например, принципов международного сотрудничества, как



невмешательство во внутренние дела государства, суверенного равенства, исключительной компетенции государства и др. Фактически большая часть политико-правовых категорий публичного права прямо либо косвенно вытекает из понятия «суверенитет»: государство, общественный, государственный и конституционный строй, форма государственного устройства, государственная территория, государственная граница, административно-территориальное устройство, государственная власть, субъекты государственной власти, форма правления, политический режим, демократия, народ, гражданство, права человека, право на самоопределение, национальная правовая система, политическая и экономическая системы, гарантии государственного суверенитета, национальная и государственная безопасность, принципы международного права и международного сотрудничества, политико-правовые основы и формы международного сотрудничества и многие другие.

Такой широкий диапазон содержания данной политико-правовой дефиниции свидетельствует о ее важном политическом, правовом и теоретическом значении как с позиции отдельного государства, так и международного сообщества государств, цивилизации в целом.

Вместе с тем научный анализ истории становления содержания понятия «суверенитет» позволяет сделать вывод, что данная политико-правовая дефиниция использовалась в практике государственного строительства и международного сотрудничества, не всегда соответствуя в полной мере ее каноническому толкованию.

После провозглашения в 90-е гг. XX в. суверенитета бывшими союзными республиками многими учеными российской и отечественной науки отмечалось, что в основе государственно-образовательных процессов не всегда лежала идея национального самоопределения и обретения народного суверенитета, в первопричинах и мотивации находились далекие от объективного содержания политические амбиции и конъюнктурные явления, о чем свидетельствовал общесоюзный референдум 1989 г.

В отличие от права на самоопределение, признанного и провозглашенного в международных актах (несмотря на неоднозначное по содержанию и форме закрепление. — *А. Ш.-В.*), с которым суверенитет, как правило, выступает во взаимосвязи, сам суверенитет не нашел должного правового декларирования. По мнению автора, данный правовой пробел обусловлен отсутствием единства в подходах к его пониманию среди политиков и правоведов, но, что более важно, данная правовая дефиниция, несмотря на ее политико-правовое значение, в первую очередь оценивалась с политологической и политической точек зрения. В то же время именно в пределах правового аспекта определяются легальные пределы

ее (категории) применения, нормы права обязывают к унифицированному пониманию ее содержания в международной практике сотрудничества и влекут за собой определенные правовые последствия в случае их ненадлежащего исполнения или нарушения.

Термин «суверенитет» широко применяется в нормативной правовой лексике, его часто упоминают в учебной и научной литературе, однако отсутствует анализ его формы, природы как правовой категории. Общеизвестно, что основными элементами правовой системы являются отрасли права, подотрасли, правовые институты (сложные и простые), статьи. Вместе с тем система права объективирует себя в различных по форме нормативных правовых актах и первичных элементах — статьях, при этом в научно-практической деятельности допускается выделение отраслей законодательства.

Проведенные исследования советской и постсоветской научной литературы показали, что термин «суверенитет» используется исключительно в политическом аспекте для характеристики иных правовых категорий (власть, государство), при этом ни в теории права, ни в отраслевых правовых науках, в первую очередь науке конституционного (государственного) права, он не упоминается и тем более не определяется в качестве элемента системы права или системы законодательства. Таким образом, комплексное изучение государственного суверенитета как политико-правового явления по-прежнему остается без должного внимания.

В настоящее время представляется целесообразным исследовать данный термин по нескольким направлениям: *теоретическому, правовому, политическому*. В рамках каждой из этих сфер следует выделить также несколько заслуживающих внимания аспектов. На основе теории права необходим ретроспективный, лингвистический, футурологический анализ содержания данного понятия с учетом его изменения в процессе истории становления и практики применения государствами, отличающимися по степени влияния и системе социальных регуляторов (типу правовой системы, традициям, обычаям, религии, ментальности, идеологии, культуре и т. п.) и экономическим и политическим аспектам, корреляции лексического звучания при трансформации в различные национальные научные концепции и правовые системы. Необходимо определиться, каков статус данной политико-правовой категории в системе права и системе законодательства. Можно предположить, что если в системе законодательства по аналогии с системой права в науке выделяют отрасли, то допустимо также выделение и институтов, причем как простых, так и сложных. Суверенитет охватывает многочисленные аспекты практической реализации его в области экономики, финансов, банковского, конституционного, административного, экологического, информационного,

уголовного права, иных отраслей, а также международного публичного права. Поскольку предмет регулирования отраслей системы права отличается *однородностью*, что не характерно для отраслей законодательства, и, более того, в современной науке допускается выделение *комплексных* отраслей законодательства, то можно предположить, что суверенитет в силу его многовекторности, многоаспектности следует относить к структурным элементам, возможно, к институтам законодательства.

Единственным нормативным правовым документом, прямо провозгласившим суверенитет, является Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь. С нормативно-правовой точки зрения рассредоточенность правового регулирования суверенитета, форм и гарантий его реализации, многообразие правовых актов, отличающихся по форме, природе, юридической силе, не способствуют целостности и комплексности понимания, закрепления, что осложняет практику реализации и допускает противоречия и пробелы. Отсутствие четкой правовой регламентации не позволяет с должной уверенностью апеллировать к нормативным правовым актам при рассмотрении спорных вопросов, в том числе международного характера, так как различные аспекты суверенитета регулируются государственными органами, отличающимися по статусу в системе организации государственного механизма. Нередко это порождает несогласованность, превышение пределов компетенции, дублирование. В рамках правовой регламентации необходимо также выделить материальные и процессуальные нормы, что позволит упорядочить практику их применения.

Политико-правовой компонент суверенитета предполагает выделение предпосылок и оснований его обретения, принципов и основных элементов, а также форм и гарантий реализации. Следует заметить, что каждая из перечисленных категорий должна рассматриваться комплексно, на основе научного теоретико-правового и политологического анализа и обоснования.

В настоящее время перед правовой наукой стоит ряд весьма важных задач, обусловленных следующими факторами: интенсивный процесс развития науки и практики в области государственного строительства, надгосударственное сотрудничество и формирование различных по своей природе и форме межгосударственных образований, изменение путей и методов разрешения внутригосударственных и международных конфликтов различного генеза, в том числе наиболее острых — национальных и территориальных споров, причиной которых нередко являются природные и иные экономические ресурсы, необходимость определения внутреннего аспекта государственного суверенитета и пределов вмешательства под предлогом гуманитарной и иной помощи, трансфор-

мация мононациональных, унитарных государств в полинациональные, со сложным административно-территориальным устройством. Целесообразно провести исследование общего категориального аппарата в рамках учения о суверенитете с учетом изменений содержания терминов в процессе многовековой практики их применения и лексической погрешности и деформации при заимствовании и переводе с иностранных языков, определить теоретико-правовую природу данного явления, место в системе права и законодательства, содержание, принципы, элементы, гарантии и формы реализации суверенитета.

Современная белорусская теория и практика ее применения должны формироваться не изолированно, а с учетом мирового опыта развития государственного строительства и международного сотрудничества, новейших политико-правовых изысканий, теорий, на основе определения стратегических целей, задач, направлений развития белорусской модели государственности, оптимизации форм и методов использования имеющегося потенциала и ресурсов и, как следствие, обеспечения государственного суверенитета, повышения уровня эффективности его защиты и стабильности.

В современных геополитических условиях суверенитет является центральным явлением государственной и общественной жизни, одним из важнейших институтов внутригосударственной и внешнеполитической международной жизни. Позиционирование некоторыми суверенными государствами своих интересов на международной арене в ряде случаев вызывает неоднозначную оценку со стороны как международного сообщества в целом, так и отдельных государств и их объединений. Независимо от степени остроты проблемы и количества государств, вовлеченных в такого рода политико-правовые отношения, необходим механизм их урегулирования, основанный на взаимоприемлемых правовых нормах. В этой связи складывается ситуация, при которой либо гипотетически, либо фактически нередко возникает коллизия между нормами внутригосударственного и международного права.

В международном праве имеют место немногочисленные нормативные правовые акты, направленные на закрепление права на суверенитет, некоторые вытекающие из него либо связанные с ним аспекты, например право на самоопределение, на признание со стороны других народов, на развитие, право народов распоряжаться своими природными ресурсами и некоторые другие. В то же время в национальном законодательстве большинства современных государств отсутствует непосредственная правовая регламентация данного политико-правового явления.

Фрагментарное правовое регулирование как на международном, так и на внутригосударственном правовом уровне неизбежно порождает слож-

ности в поиске оптимального решения при разрешении многочисленных конфликтов, и, наряду с различиями в субъективной мотивации, это также обусловлено концептуальными, теоретико-правовыми расхождениями в подходах к пониманию содержания, объема, способов, мер и пределов воздействия на правоотношения в области реализации и обеспечения суверенитета.

Таким образом, следует отметить, несмотря на особую международную, политическую, правовую актуальность суверенитета, на современном этапе развития правовой науки отсутствует унифицированный подход к определению статуса суверенитета как в системе международного, так и в системе национального права, что создает определенного рода неоднозначность его положения среди других политико-правовых институтов в системе отраслей права и законодательства.

Советская правовая наука в основном сосредоточилась на исследовании понятия «суверенитет» и его носителей, субъектах. Практика реализации суверенитета в свою очередь рассматривала его исключительно в пределах сравнительно-правового анализа соотношения объема и пределов суверенных полномочий Союза и союзных республик, компетенции их государственных органов, преимущественно в контексте обоснования эффективности и целесообразности государственного устройства СССР как федеративного. Однако это лишь отдельные аспекты такого многоуровневого, многопланового политико-правового явления. Следует отметить, что за пределами исследования оставались пути и, что даже более важно, механизм обретения, достижения и реализации суверенитета, сферы и формы реализации и, наконец, гарантии обеспечения. Вместе с тем за пределами предмета исследования правовой науки в значительной мере остались правовая регламентация и систематизация нормативных правовых актов, направленных на суверенитет.

Во взаимосвязи с суверенитетом рассматривается право народов, наций на самоопределение. Однако теоретико-правовые изыскания ведутся также весьма избирательно. Общее официальное научное знание об этом праве приобретает крайне усеченный характер и соотносится с реальным, фактическим, объективным его содержанием как надводная и подводная части айсберга. Право на самоопределение используется как инструмент идеологической национальной политики. С его помощью обосновывается добровольный характер объединения народов в многонациональное, федеративное государство — СССР. Но за пределами как научного исследования, обоснования, так и практики правовой регламентации остались механизм его реализации, процедура вхождения и выхода из состава

ва СССР, иные формы и пределы практики его реализации, в том числе создание самостоятельного государства.

Таким образом, как суверенитет, так и право на самоопределение на этапе развития советской правовой науки оценивались в значительной мере как политические явления и в меньшей степени рассматривались как правовые категории.

Советская правовая наука относила суверенитет к предмету изучения советского государственного права, исследования велись в основном на монографическом уровне. Как самостоятельная тема суверенитет не был включен в тематику учебных программ, как следствие — и в советские учебники. В теории права специальных исследований по идентификации природы данного политико-правового явления, его места в системе права, законодательства также не велось.

Анализируемый исключительно в плоскости политических интересов суверенитет не рассматривался учеными в процессе теоретико-правовых исследований в качестве правовой категории с позиции теории права. Согласно сложившемуся в науке советского государственного и позднее конституционного права представлению суверенитет рассматривается исключительно как политико-правовое явление. Однако глубокий и всесторонний анализ его правовой природы как элемента отрасли права, системы права или законодательства до сих пор не проводился. Такой подход ведет к неупорядоченности, несогласованности, дублированию и пробельности в его правовом регулировании и сложностям в практике обеспечения.

В начале 1990-х гг., с распадом СССР позиция правовой, в том числе отечественной, науки на постсоветском пространстве в отношении методологических подходов и критериев оценки к общественно-политическим явлениям и процессам во многом кардинально меняется. Суверенитет становится объектом пристального внимания исследователей с точки зрения обоснования возможности выхода из состава СССР, обретения полной либо частичной самостоятельности и политической независимости. Вместе с тем научное исследование, в целом характеризующееся разнообразием научных подходов, по-прежнему ведется исключительно в пределах анализа политологического содержания понятия «суверенитет», его субъектов и, самое главное, его политического значения. Следует также отметить, что категориальный статус данного понятия в системе конституционного (государственного) права, теории права не определяется, его доктринальная юридическая оценка отсутствует.

В основе современной отечественной науки конституционного права лучшие традиции, принципы преемственности советской, в том числе отечественной, науки государственного права. Вследствие этого вклю-

чение понятия «суверенитет» в отрасль конституционного права вполне обоснованно и логично, поскольку именно данной отраслью регулируются наиболее важные общественные отношения, как правило, носящие общественно- и государственно значимый политико-правовой характер. Состояние полновластия, политической независимости, самостоятельности, которые отражают сущность суверенитета, безусловно, представляют собой категорию наиболее важных общественных отношений, т. е. предмета конституционной отрасли права.

Целесообразность научно-практических исследований в области идентификации суверенитета, не только как политического, но и как теоретико-правового явления, его правового регулирования и систематизации нормативных правовых актов в этой области, подтверждается также сложившейся в настоящее время ситуацией, при которой развитие теории права и отраслевых правовых наук по некоторым проблемам можно охарактеризовать как параллельное при отсутствии взаимопроникновения.

В настоящее время чтобы определить состояние суверенитета какого-либо государства, принципы, формы и пределы его реализации, гарантии обеспечения, соотношение полномочий суверенного государства как субъекта международного права с иными субъектами международного права, необходимо провести его теоретико-правовой анализ не только в рамках конституционного права, в пределах которого он, как правило, рассматривается исключительно как политико-правовая категория, но и как элемента системы права и законодательства. С этой целью необходимо соотнести суверенитет как правовую категорию с отраслью права, системой права и системой законодательства и определить его место и правовую природу.

В отечественной правовой науке долгое время имело место вполне обоснованное представление о системе права, отрасли права, ее институтах, системе законодательства. Однако с развитием общественных отношений, требующих адекватного правового регулирования, потребовалась теоретико-правовая коррекция соотношения тех или иных государственных, общественных и политико-правовых явлений и корреспондируемых им общепринятых в теории права системообразующих категорий (система права и система законодательства, отрасль, комплексная отрасль, институт права и институт законодательства и т. д.). В условиях трансформации государства и общества правовая природа и содержание этих теоретико-правовых категорий стали претерпевать изменения, что обусловило формирование в научной среде новых подходов к их пониманию.

Традиционно, исходя из сложившейся правовой доктрины, отрасль права представляет собой обособленную совокупность юридических норм, институтов, регулирующих однородные общественные отноше-



ния. Она отражает более высокий уровень системообразующих связей, характеризуется определенной целостностью, автономностью.

Предположим, суверенитет следует рассматривать в пределах отрасли права, в частности конституционного. Согласно современному общепринятому правопониманию отрасль права — наиболее крупное, основное подразделение системы права; совокупность взаимосвязанных норм права, регулирующих самостоятельную, качественно своеобразную сферу общественных отношений, требующих особой, юридически автономной регламентации. В свою очередь, институт права — обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права. В отличие от отраслей права институт права объединяет нормы, которые регулируют лишь часть отношений определенного вида. Такой теоретико-правовой подход разделяет большинство ученых, но при этом ряд из них высказывается о необходимости корреляции сложившихся теоретико-правовых позиций и современных государственных и общественных отношений, явлений, институтов.

Анализ понятий «отрасль» и «институт» права, их соотнесение с понятием «суверенитет» в научной литературе трактуется неоднозначно. По мнению профессора С. Г. Дробязко и доцента С. В. Козлова, «правовой институт — это совокупность однопорядковых норм, регулирующих определенный вид сходных общественных отношений. Отрасль права — это совокупность однопорядковых норм права, регулирующих определенный род сходных общественных отношений» [1, с. 255]. Очевидно, что понятие отрасли по своему содержанию более объемное, чем института, а главным критерием различия является спектр и объем общественных отношений, составляющих предмет регулирования, в остальном они вполне идентичны.

В соответствии с определением известного белорусского ученого в области теории права профессора А. Ф. Вишневого институт права представляет собой «входящую в отрасль группу взаимосвязанных юридических норм, регулирующих определенную разновидность или сторону однородных общественных отношений» [2, с. 222]. Такой подход представляется наиболее традиционным и распространенным.

В то же время Н. А. Поляшук обращает внимание на метод правового регулирования и считает, что «правовой институт — это не только совокупность упорядоченных правовых норм, регулирующих вид, но и определенную сторону общественных отношений... Отрасль права представляет собой совокупность правовых норм, которые регулируют качественно однородную сферу общественных отношений своим особым методом. Отрасль права, как и институт, обладает внутренней структурой и так же системна, поскольку состоит из норм права, в определенном порядке объединенных в правовые институты и подотрасли права» [3, с. 54].



На необходимость выделять в отношении отрасли права особые средства и методы регулирования, отличающие ее от иных отраслей права, также указывает и профессор А. С. Пиголкин: «Отрасль права — наиболее крупное и относительно самостоятельное подразделение системы права, включающее в себя правовые нормы, регулирующие определенную, качественно обособленную сферу общественных отношений и обычно требующих специфических средств правового регулирования» [4, с. 354].

Профессор Т. И. Макарова отмечает необходимость выделять наряду с иными общеизвестными характерными признаками не только методы, но также свойственные для конкретной отрасли права принципы: «Отрасль права — объективно сложившаяся, обособленная группа правовых норм внутри единой правовой системы, регулирующая качественно однородные общественные отношения на основе определенных принципов и специфических методов» [5, с. 35].

Профессор С. С. Алексеев определяет отрасль права как «самостоятельное, юридически своеобразное подразделение права, состоящее из компактной системы взаимосвязанных, распределенных по институтам норм, регулирующих специфический вид общественных отношений», а правовой институт — как первичную общность юридических норм, которая обеспечивает целостное регулирование определенного участка в предмете отрасли права [6, с. 206].

Весьма детально к выделению основных признаков отрасли права подходят российские ученые Н. И. Матузова и А. В. Малько. По их мнению, «отрасль права представляет собой обособившуюся внутри данной системы совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область (сферу) общественных отношений. При этом для образования самостоятельной отрасли права имеют значение следующие условия: степень своеобразия тех или иных отношений; их удельный вес; невозможность урегулировать возникшие отношения с помощью норм других отраслей; необходимость применения особого метода регулирования» [7, с. 193].

С некоторыми отличиями, но в целом весьма близка к общей позиция российского профессора В. В. Лазарева, по мнению которого «правовой институт представляет собой обособленный блок отрасли права, которому свойственны: однородность фактического содержания; юридическое единство правовых норм; нормативная обособленность; полнота регулируемых отношений» [8, с. 135].

Если рассматривать государственный суверенитет как институт конституционного права, то на основе изложенных выше примеров научного обоснования сущности данной правовой категории суверенитет должен представлять собой совокупность нормативных правовых актов,  *юриди-*

чески единых и обособленных относительно иных институтов, направленных на урегулирование *однородных* общественных отношений (курсив автора. — А. III.-В.).

Вместе с тем анализ содержания и характера общественных отношений, в рамках которых обеспечивается суверенитет, свидетельствует о невозможности применения в отношении суверенитета признаков, свойств и черт, характерных для него как для института конституционного права. Нормы, направленные на его урегулирование, не обладают юридическим единством и нормативной обособленностью, а общественные отношения — однородностью. Эти два существенных аспекта выходят даже за рамки комплексного, сложного института конституционного права, поскольку и общественные отношения, и нормы, их регулирующие, складываются за пределами одной отрасли права и явно находятся за пределами отраслевого деления системы права.

Такое множество норм, образующее единую совокупность, исследователи рассматривают как комплексный правовой институт.

На сложность правового регулирования некоторых общественных отношений, политико-правовых явлений в пределах одной отрасли права также обращает внимание профессор С. Г. Дробязко: «Однако в связи с тем, что все разнородные общественные отношения взаимосвязаны и зачастую переплетаются между собой, возникают трудности в их четком разграничении, в отнесении той или иной нормы к соответствующей отрасли права» [1, с. 256].

Таким образом, отрасль права является самым крупным элементом в системе права. Ее образует совокупность норм права, регулирующих качественно *однородную* группу общественных отношений, она характеризуется своеобразием предмета и метода правового регулирования. Если правовой институт регулирует *вид* общественных отношений, то отрасль — *род* общественных отношений.

Основываясь на общепринятых в общей теории права позициях и применяя их в отраслевой юридической науке, следует в первую очередь признать главную особенность суверенитета как правового явления — отсутствие признака однородности правовых отношений в области обеспечения государственного суверенитета, что определяет невозможность их правового регулирования в системе права. Правовой анализ только некоторых аспектов суверенитета позволяет говорить о неоднородном характере образующих его отношений.

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на различный род общественных отношений, они обладают взаимосвязью, имеющей объективный характер, обуславливающей их взаимное влияние и, как следствие,

взаимозависимость. При этом весь комплекс анализируемых общественных отношений складывается в особой сфере государственных и общественных отношений, имеющей относительно обособленный, автономный характер. Комплексный характер сферы правового регулирования обуславливает и комплексность самого правового регулирования.

Подтверждением логичности такого теоретико-правового подхода является последовательно обоснованная позиция доктора юридических наук О. И. Чуприс по аналогичной научной проблеме в области правового регулирования государственной службы: «Сложной взаимосвязи различных родов общественных отношений в особой сфере жизнедеятельности государства и общества — государственной службе корреспондирует комплексное правовое регулирование различными отраслями права, что ведет к межотраслевой интеграции с возникновением комплексных элементов системы законодательства: институтов и отраслей, к которым относится государственная служба как правовое явление» [9, с. 21].

Общественные отношения в области реализации, обеспечения и защиты суверенитета всесторонне регулируются нормами различных отраслей права, что, по нашему мнению, обосновано комплексностью сферы правового регулирования.

Комплексный характер общественных отношений по обеспечению государством внутреннего и внешнего аспектов суверенитета обуславливает необходимость применения широкого диапазона нормативных правовых актов, иных сопутствующих правовых документов, явно выходящих за пределы одной и даже нескольких отраслей права, в первую очередь конституционного, административного, финансового, гражданского и др. Обеспечение государственного суверенитета также осуществляется с использованием норм таких отраслей законодательства, как экономическое (хозяйственное), экологическое (природоресурсное), банковское, инвестиционное, торговое, таможенное, морское, воздушное, космическое и др.

В этой связи обоснования комплексного характера правового регулирования государственной службы, приведенные доктором юридических наук О. И. Чуприс, можно в полной мере применить в отношении суверенитета с той лишь разницей, что на него воздействуют нормы иных отраслей: «Вопрос о комплексном регулировании обусловлен особенностями юридической природы отношений государственной службы как неоднородных и комплексных, а также комплексным методом их правового регулирования. Данные комплексные отношения требуют правовой регламентации не только нормами административного и трудового права, но и конституционного, финансового, налогового, социального обеспечения и др., которые взаимосвязаны между собой: одни в большей мере (административное

и трудовое), другие лишь дополняют существование первых при возникновении сравнительно обособленных видов отношений государственной службы (право социального обеспечения, налоговое)» [10, с. 151].

Общественные отношения по осуществлению и обеспечению суверенитета следует рассматривать как урегулированные нормами не только различных отраслей права, но и законодательства, что обуславливает и характеризует их как неоднородные и комплексные правоотношения.

Вместе с тем следует учитывать то, что, несмотря на неоднородность общественных отношений и принадлежность регулирующих их нормативных правовых актов к различным отраслям права и законодательства, важным объединяющим и системообразующим фактором является определенная сфера, в пределах которой они существуют и развиваются.

В современных условиях стремительного роста числа общественных отношений, требующих правовой регламентации и увеличения количества направленных на них норм, традиционный подход к объединению нормативных правовых актов в институты и отрасли права представляется неполным. Это обусловлено в первую очередь двумя наиболее важными причинами. Во-первых, сложным характером общественных отношений, предмет регулирования которых зачастую выходит за рамки воздействия одной отрасли права; такие общественные отношения весьма трудно объединить в самостоятельную группу только на основании видового или родового признаков, соответственно, в качестве института или отрасли права. Во-вторых, совокупность нормативных правовых документов, направленных на регулирование таких отношений, также нуждается в упорядочении, но осложняется их принадлежностью к различным отраслям права или невозможностью отнесения к конкретной отрасли права. Это затрудняет их идентификацию в качестве элемента правовой системы.

Решение данной проблемы было в свое время предложено и всесторонне обосновано путем выделения системы законодательства наряду с существованием системы права. Одним из принципиальных условий объединения многочисленных нормативных правовых актов в самостоятельные элементы вне системы права является анализ сферы их реализации, применения. На этот подход к систематизации и упорядочению правовых документов обращает внимание и профессор С. Г. Дробязко, который в своих трудах пишет: «При всей значимости познания предмета и метода правового регулирования в процессе установления нормативно-правовых актов и их систематизации по отраслям права „за бортом“ остаются упорядочиваемые „комплексы“ общественных отношений, объединенные соответствующими „сферами“, порождающие многочисленные разрозненные акты за-

конодательства, в связи с чем только „предметное” правовое регулирование оказывается неполным, усеченным, ущербным...» [11, с. 1].

Необходимость правового регулирования суверенитета в пределах различных сфер государственной и общественной жизни порождает интеграционные связи между его сущностными компонентами и их правовой регламентацией за пределами отраслевого деления в системе права. Именно на обоснование целесообразности признания существования и развития данной категории общественных отношений и соответствующих им нормативно-правовых комплексов направлено суждение профессора С. Г. Дробязко: «Нормотворчество в процессе регулирования отношений между людьми происходит в силу жизненных потребностей не только в русле упорядочения однородных отношений, отношений в чистом виде (гражданско-правовых, административно-правовых и т. д.), но зачастую законодателю приходится одновременно регламентировать их взаимосвязанно, в связке, комплексно. Это ведет к появлению отраслей законодательства» [12, с. 274].

Сущностные признаки отраслей и институтов законодательства следует применить и к анализу политико-правового явления «суверенитет».

В современной правовой науке сложилось традиционное представление о том, что правовые нормы являются первоосновой системы права, которые объединяются в институты и отрасли, в то время как законодательство использует и иные формы систематизации как самих норм, так и нормативных правовых актов, содержит также призывы, декларации, определения, указания на мотивы и цели издания нормативных актов. Если система права характеризуется определенным его внутренним строением, расположением по отраслям и институтам, то система законодательства относится к внешним формам выражения права.

Общепризнанно, что это различие носит объективный характер и выражается в том, что отрасли законодательства, во-первых, не совпадают с отраслями права, во-вторых, складываются в систему на основе принципов, отличающихся от принципов формирования системы права.

Для теоретико-правовой характеристики суверенитета одним из главных аргументов является то, что за основу построения отрасли законодательства берется принцип наибольшей эффективности воздействия права на общественные отношения. В соответствии с этим практическим критерием и осуществляется систематизация законодательства.

Согласно общей теории права отрасль законодательства — это совокупность нормативно-правовых актов, в которых объективируются внутренние содержательные и структурные характеристики права. Данная структура является внешним выражением системы права. Кроме того,

относительная самостоятельность проявляется и в том, что внутренняя структура законодательства не совпадает с системой права.

Так, профессор С. Г. Дробязко пишет: «Отрасль законодательства — это совокупность норм, регулирующих комплекс взаимосвязанных разнородных общественных отношений, объединенных определенной сферой» [12, с. 275].

Тем не менее, по мнению российского профессора С. С. Алексеева, одного массива нормативных актов вовсе не достаточно для формирования отрасли законодательства. С. С. Алексеев считает, что для признания совокупности нормативно-правовых актов самостоятельной отраслью законодательства необходимо, чтобы она обладала определенными качествами, такими как единство содержания, единство принципов правового регулирования, единство источников формирования норм, общность основных положений.

Безусловно, суверенитет, несмотря на весьма широкий круг охватываемых им государственных и общественных отношений, не формирует самостоятельную отрасль законодательства. Но его следует рассматривать как комплексный институт законодательства.

Для обоснования политико-правового явления «суверенитет» с позиции теории права как комплексного института законодательства весьма актуальной представляется точка зрения по этому поводу профессора С. Г. Дробязко: «В юридической литературе и законодательной практике отрасли законодательства нередко именуются отраслями права, или же комплексными отраслями права. Соответственно употребляется и понятие „комплексный институт права”. Однако такая терминология неточна. *Комплексным институтом* может быть лишь институт законодательства, а не права. Точно так же не следует именовать отрасль законодательства комплексной отраслью права или же отраслью права» [1, с. 259].

В целях идентификации суверенитета целесообразно проведение его научно-практических исследований не только как политического явления, но и как теоретико-правовой категории; необходимо соотнесение суверенитета как правовой категории с отраслью права, системой права и системой законодательства и определение его места и правовой природы. Полагаем, суверенитет следует рассматривать как сложный (комплексный) институт законодательства, представляющий совокупность юридических норм, направленных на провозглашение и закрепление суверенитета, его видов, принципов, форм реализации, гарантий обеспечения. В этой связи необходимо комплексное правовое регулирование суверенитета, систематизация нормативных правовых актов в этой области.

Для определения состояния суверенитета какого-либо государства необходим политико-правовой анализ принципов, форм и пределов его ре-

ализации, гарантий обеспечения, соотношения полномочий суверенного государства как субъекта международного права с иными субъектами международного права. Однако, несмотря на особую международную, политическую, правовую актуальность суверенитета, на современном этапе развития правовой науки отсутствует унифицированный подход к определению статуса суверенитета как в системе международного, так и национального права, что создает определенного рода неоднозначность его положения среди других политико-правовых институтов, иных элементов в системе отраслей права и законодательства.

Таким образом, подробный анализ понятия отрасли и института права не позволяет выделять суверенитет как политико-правовое явление, рассматриваемое в пределах отрасли конституционного права, и тем более как институт данной отрасли. Широкий диапазон общественных отношений в рамках реализации и обеспечения суверенитета целесообразно рассматривать в рамках комплексного института законодательства.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Дробязко С. Г., Козлов В. С.* Общая теория права : учеб. пособие. — Минск : Амалфея, 2005. — 464 с.
2. *Вишневский А. Ф., Горбаток Н. А., Кучинский В. А.* Общая теория государства и права : учебник / под общ. ред. В. А. Кучинского. — М. : Изд-во деловой и учеб. лит., 2006. — 654 с.
3. *Поляшук Н. А.* Курс лекций по «Общей теории права» для студентов специальности «Государственное управление и право». — Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — 120 с.
4. *Пиголкин А. С.* Теория государства и права : учебник. — М. : Юрайт-Издат, 2006. — 613 с.
5. *Макарова Т. И.* Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. — Минск : БГУ, 2004. — 231 с.
6. *Алексеев С. С.* Теория права. — М. : БЕК, 1995. — 311 с.
7. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. — М. : Юристъ, 2004. — 269 с.
8. Теория государства и права : хрестоматия : в 2 т. / авт.-сост.: В. В. Лазарев, С. В. Липень. — М. : Юристъ, 2001. — Т. 1. — 620 с. — (Institutiones).
9. *Чуприс О. И.* Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / О. И. Чуприс; Белорус. гос. ун-т. — Минск : БГУ, 2010. — 47 с.
10. *Чуприс О. И.* Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. — Минск : Право и экономика. — 2009. — 310 с. — (Сер. «Гуманит. науки»).

11. Дробязко С. Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества // Выбр. навук. працы Беларус. дзярж. ун-та : у 7 т. — Минск : БДУ, 2001. — Т. 3. — С. 9—24.

12. Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права : учеб. пособие. — 3-е изд., испр. и доп. — Минск : Амалфея, 2009. — 483 с.

### **3.2. МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУВЕРЕНИТЕТА**

Для определения состояния суверенитета какого-либо государства необходимо политико-правовой анализ принципов, форм и пределов его реализации, гарантий обеспечения, соотношения полномочий суверенного государства как субъекта международного права с иными субъектами международного права. В условиях возрастания глобализационных процессов меняется роль государства. С одной стороны, наблюдается размытие пределов, границ государственного суверенитета, с другой — центристские процессы, направленные на объединение государств и регионов в решении общих проблем.

В научной литературе отмечается формирование многоуровневой системы управления, при которой государство утрачивает монополию на традиционные аспекты реализации публичной власти, усиливается влияние транснациональных корпораций не только на международном и региональном уровнях, но на внутригосударственном. «Многоуровневое управление предполагает изменение ролей государства и народа как суверенов в системе реализации публичной власти... Суверенитет все чаще делится между наднациональными, национальными, субнациональными, а иногда и региональными и муниципальными единицами» [1, с. 18]. С другой стороны, многие авторы, анализируя явления глобализации, отмечают «большую зависимость двух составляющих: конституционного права и права международного. При этом приоритет отдается нормам конституционного права, так как именно государство суверенно в актуализации тех или иных отношений на международном уровне. Национальное государство в соответствии с Уставом ООН остается основным субъектом международного права. Решение многих глобальных проблем видится в укреплении государства, его власти и институтов с учетом востребованности международного сотрудничества в современном взаимозависимом мире» [2, с. 2].



Однако несмотря на особую международную, политическую, правовую актуальность государственного суверенитета, исследования в области его реализации, на современном этапе развития правовой науки отсутствует унифицированный подход к определению статуса суверенитета как в системе международного, так и национального права, что и создает определенно-го рода неоднозначность его положения среди других политико-правовых институтов, иных элементов в системе отраслей права и законодательства. Идентификация политико-правовой дефиниции «суверенитет» в системе права, законодательстве обусловлена необходимостью комплексного анализа массива нормативных правовых актов, направленных на закрепление, реализацию и обеспечение государственного суверенитета.

Теоретико-правовые исследования и мониторинг действующего законодательства Республики Беларусь в области идентификации суверенитета не только как политического явления, но и как теоретико-правовой категории свидетельствуют о необходимости анализа данной политико-правовой дефиниции с позиции теории права и определения ее места как правовой категории в системе права и системе законодательства.

В отечественной правовой науке отсутствует четкая позиция относительно идентификации суверенитета как элемента системы права или системы законодательства. Термин «суверенитет» широко применяется в нормативно-правовой лексике, его часто упоминают в учебной и научной литературе, однако в настоящее время отсутствует анализ его формы, природы как правовой категории. Вместе с тем суверенитет традиционно и преимущественно рассматривается в рамках конституционной отрасли права. Провозглашение государственного суверенитета является предметом конституционного права как наиболее важная сфера государственных и общественно значимых отношений. Практика реализации и обеспечения государственного суверенитета осуществляется государственными органами в пределах их компетенции в соответствии с нормами конституционного права. Однако следует отметить, что различные сферы реализации государственного суверенитета урегулированы нормативными правовыми актами иных отраслей.

Анализ содержания и характера общественных отношений, в рамках которых обеспечивается суверенитет, свидетельствует о невозможности применения в отношении суверенитета признаков, свойств и черт, характерных для него как для института конституционного права. Нормы, направленные на его урегулирование, не обладают юридическим единством и нормативной обособленностью, а общественные отношения — однородностью. Эти два сущностных аспекта выходят даже за рамки комплексного, сложного института конституционного права, поскольку и общественные отноше-

ния, и нормы, их регулирующие, складываются за пределами одной отрасли права и явно находятся за пределами отраслевого деления системы права.

Содержание понятия «государственный суверенитет» носит многоплановый, комплексный характер, урегулировано различными по юридической силе нормативными правовыми актами, реализуется в различных сферах государственной и общественной жизни, наконец, включает системообразующие элементы, компоненты, имеющие, как правило, важное государственное и общественное значение.

В настоящее время в Республике Беларусь на правовое регулирование различных аспектов суверенитета направлены многочисленные нормативные правовые документы. Так, суверенитет прямо либо косвенно упоминается в значительном числе различных по юридической силе актов. В частности, наше государство является участником многочисленных международных документов, направленных на регулирование отдельных аспектов суверенитета: 614 международных договоров, 33 коммюнике, 56 конвенций, 16 международных меморандумов, 38 международных протоколов, 248 соглашений. Суверенитет как политико-правовой термин упоминается достаточно часто и в законодательстве Республики Беларусь: 4 раза в тексте Конституции, 45 раз встречается в тексте Декларации о государственном суверенитете, 165 законах, 19 указах, 179 постановлениях, из них в 21 постановлении Совета Министров, 4 посланиях Президента Республики Беларусь, 5 постановлениях палат Национального собрания, 6 кодексах Республики Беларусь [3].

Таким образом, суверенитет следует рассматривать как комплексный институт законодательства, представляющий совокупность юридических норм, направленных на провозглашение и закрепление суверенитета, его видов, принципов, форм реализации, гарантий обеспечения. В этой связи в настоящее время правовое обеспечение суверенитета нуждается в совершенствовании, состоящем в комплексном правовом регулировании суверенитета и систематизации нормативных правовых актов в этой области.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Шарифов М. Ш. Институт суверенитета в условиях системы многоуровневого управления // Конституц. и муницип. право. — 2009. — № 14. — С. 17–19.
2. Смирнова Е. С. Конституционная глобалистика : миф или реальность? // Конституц. и муницип. право. — 2012. — № 4. — С. 2–8.
3. ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

**4.1. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

В современных условиях формирования новых цивилизационных моделей развития межгосударственного сотрудничества и создания надгосударственных механизмов взаимодействия наблюдается не только усиление процессов глобализации, но также очевидна тенденция к росту уязвимости всех членов международного сообщества перед лицом разнообразных вызовов и угроз, спектр и острота которых эволюционируют, видоизменяются и приобретают трансграничный характер.

Несмотря на богатый исторический опыт государственного развития, Республика Беларусь после выхода из состава СССР оказалась не готова к оперативному и эффективному осмыслению и адаптации как внутренних, так и внешнеполитических проблем, обусловленных трансформационными процессами, сопровождающимися высокой степенью нестабильности. Этот сложный период также был обусловлен создавшимся вокруг Беларуси кольцом напряженного ожидания со стороны зарубежной политической элиты: какой вектор международного сотрудничества она выберет, предложения каких политических сил будут приняты ею для дальнейшего партнерского сотрудничества, какому типу экономической системы отдаст предпочтение при формировании экономических целей и задач дальнейшего развития, насколько далеко позволит зайти крупному международному капиталу в разрешении своих внутренних проблем.

Беларусь, в силу своего географического положения и открытости, в полной мере подвержена воздействию большинства происходящих в мире геополитических процессов независимо от их характера и природы: падение стоимости барреля нефти, дефолт американского доллара, общемировой экономической кризис, гражданские волнения, обусловленные социальными проблемами, в странах Центральной Европы (Франции, Великобритании), безработица в Германии, природные ка-

тактизмы в Китае, военные события в Ливии и т. д. Именно выгодное геополитическое положение и проводимая политика нейтралитета не оставляют равнодушными ведущие политические державы мира, которые прилагают немалые усилия, стремясь втянуть Беларусь в политические интриги и не гнушаются манипулировать ее экономической уязвимостью, безуспешно применяя «грязные» инсинуации, необоснованно упрекая то в срыве поставок из РФ газа и нефти в страны Западной Европы, то в нарушении демократических принципов во время избирательных компаний, то в нарушении прав и основных свобод и т. п.

В настоящее время наше государство является состоявшимся, независимым, суверенным европейским государством, которое придерживается провозглашенного Конституцией Республики Беларусь принципа нейтралитета в реализации внешней политики, проводит миролюбивую внешнюю политику и стремится к созданию условий для поддержания нейтрального статуса.

Для последовательного проведения внутренней и внешней государственной политики, направленной на поддержание и обеспечение стабильности гражданского общества, государственного развития, сокращения круга источников угроз и риска, снижения уровня их влияния на проведение самостоятельной государственной политики, необходимо определить стратегические направления, формы и методы обеспечения государственного суверенитета и безопасности Республики Беларусь.

После провозглашения в Декларации о государственном суверенитете от 27 июля 1990 г. [1] и обретения независимости Беларусь оказалась лицом к лицу перед неизвестным, неопределенным будущим, необходимо было решать целый комплекс проблем, эклектичных по своему характеру. Несмотря на то что процесс распада СССР имел в своей основе вполне определенные предпосылки, которые позволяли прогнозировать развитие политических процессов, сказать определенно, когда произойдет кризис политической и экономической модели организации, что именно станет точкой отсчета, поворотным событием, безусловно, было сложно.

В Беларуси к тому времени в государственном руководстве сложились две политические платформы будущего государственного развития: сохранение на основе Союза ССР сложившихся политико-экономических связей, но с использованием качественно новой модели соотношения в рамках ее статусов государств и категорическое заявление абсолютизации государственного суверенитета. Такая резкая поляризация видения перспектив дальнейшего государственного развития серьезно осложняла возможность поиска оптимальной модели и, как следствие, выстраивания четкой стратегии дальнейших последовательных действий.

Таким образом, политическое руководство страны в своем стремлении решить многочисленные и разноплановые проблемы предпринимало усиленные, но не всегда взаимосогласованные меры. Вплоть до принятия Конституции Республики Беларусь 1994 г. [2] предпринимались попытки по разработке какой-либо четкой согласованной системы представлений об основных направлениях государственного строительства, стратегии, концепции, наконец, комплексной программы дальнейшего развития государства и обеспечения его полноценной самостоятельности, суверенитета. Однако на начальном этапе обретения суверенитета разрабатываемые нормативные правовые акты иногда носили хаотичный характер, нередко вступали в противоречие, а порой, не успев вступить в действие, нуждались в доработке и внесении изменений и дополнений.

Но с позиции конституционного права наиболее эффективным документом, выстраивающим в цепочку логически последовательные государственные мероприятия, направленные на реформу основ государственного строя, представляется принятая позже Программа социально-экономического развития страны, определяющая цели, задачи, основные направления, формы и институциональные механизмы ее осуществления. Однако она охватывала, пусть и комплексно, лишь социально-экономическое направление государственной деятельности. За пределами правового регулирования оставались такие значимые сферы, как кредитно-денежная, демографическая, аграрная (сельскохозяйственная), частично охваченная Программой социально-экономического развития, военно-политическая, внешнеполитическая, информационная, научно-техническая и другие, не менее важные. В основу реформ важнейших направлений государственного строительства легла прежде всего правовая реформа.

Обретение государственного суверенитета Республики Беларусь сопровождалось принятием ряда важнейших политико-правовых документов. Символичным началом процесса формирования правового поля стала Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г. № 193-ХІІ, которая официально провозгласила не только появление на карте мира нового государства, но, что не менее важно, принципы и основы государственного строя. Декларация придала импульс и предопределила основные направления дальнейшего развития и реформы законодательства.

Вместе с тем высшим нормативным актом традиционно должна быть Конституция. Однако Конституция БССР 1978 г. действовала в ограниченных пределах, актуальными оставались положения, не противоречащие новому законодательству. В дальнейшем она все в большей степени приобретала в основном архаичный характер, т. е. по идеологическим, по-

литическим и юридическим причинам не могла выполнять роль Основного Закона страны. Значительная часть ее положений была неактуальна, не соответствовала форме государственного устройства, политическому режиму, складывающейся форме правления, экономической политике, характеру и уровню общественных отношений. В этой связи основная политико-правовая нагрузка по регулированию основ государственного строя, позднее именуемых «конституционными», была возложена на Декларацию о государственном суверенитете. Это послужило основанием и мотивацией придания Декларации статуса конституционного закона. Фактически этот документ выполнял роль навигатора в развитии белорусского государственности в новом качестве. С целью придать Декларации не только политическое, но большее юридическое значение Законом Республики Беларусь от 25 августа 1991 г. № 1017-ХІІ она была наделена соответствующим правовым статусом — конституционного закона. До принятия и вступления в силу Конституции 1994 г. [2] Декларация обладала высшей юридической силой, определяла цели, задачи и основные направления развития белорусской государственности, основ государственного и общественного строя, принципы внешней политики.

В соответствии с п. 4 Закона от 25 августа 1991 г. № 1017-ХІІ о придании ей статуса конституционного закона было принято решение: «Поручить Конституционной комиссии привести текст проекта подготавливаемой Конституции республики в соответствие с положениями Декларации Верховного Совета Белорусской Советской Социалистической Республики о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики». Постатейный сравнительно-правовой анализ содержания закрепляемых и регулируемых ею и принятой позднее Конституцией 1994 г. положений приводит к однозначному выводу о практически тождественном характере текста Декларации и разд. I «Основы конституционного строя». Из этого вытекает целый ряд не только правовых, но и важных политических выводов.

Так, например, важно отметить, что преемственность положений Декларации и Конституции свидетельствует о высоком уровне законотворческой, в том числе футурологической, техники, имевшей место при создании Декларации. Если учесть, что даже по прошествии весьма неоднозначных для нашего государства и с политической, и экономической, и социальной, и национально-культурной точек зрения четырех лет до принятия конституционного акта, Основной Закон соответствовал Декларации, взяв ее за основу в разд. I «Основы конституционного строя».

Анализ содержания Декларации о государственном суверенитете соответствует разд. I Конституции «Основы конституционного строя». Это означает, что содержание, элементы, институты, сферы реализации суверенитета фактически совпадают с основами конституционного строя. Провозглашение на конституционном уровне основополагающих для государства и общества ценностей на основе и в соответствии с заявленными ранее Декларацией является подтверждением ее важного исторического, политического и правового значения, а также высокого уровня нормотворческой техники, продуманности и взвешенности при формировании ее текста, логической последовательности статей, политической дальновидности и проницательности.

Однако следует отметить, что если исследованиям основ государственного и особенно конституционного строя в современной научной литературе уделено значительное внимание, то содержание, элементы, политико-правовые основы и гарантии государственного суверенитета в отечественной научной юридической литературе заслуживают большего внимания и должны быть изучены более основательно, глубоко, изучаться не фрагментарно, а комплексно и всесторонне.

Анализ законодательства Республики Беларусь в области современных подходов к пониманию содержания, правовой регламентации обеспечения государственного суверенитета и его элементов позволяет сделать вывод об отсутствии системного подхода по урегулированию данного важнейшего политико-правового явления в правовой системе и недостаточности его комплексного теоретико-правового исследования.

В настоящее время в нашей стране отсутствуют нормативные правовые акты, выступающие в совокупности как конституционно-правовой институт, прямо направленные на регулирование государственного суверенитета. Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь является единственным документом, предметом регулирования которого непосредственно является государственный суверенитет. Таким образом, данный нормативный правовой акт — единственный, который был направлен не только на провозглашение государственного суверенитета, но и его правовую регламентацию.

Поскольку Декларация о государственном суверенитете состоит из 12 статей, 11 из которых фактически раскрывают предмет правовой регламентации: направлены на провозглашение и регулирование государственного суверенитета, на основании чего можно предположить, что закрепленные в ней политико-правовые институты, явления, сферы правоотношений и составляют содержание и элементы предмета регламентации. Более подробно каждый из таких элементов урегулирован иными

нормативными правовыми актами, причем, учитывая их важное политическое значение, преимущественно законами.

Вместе с тем в нормативных правовых актах Республики Беларусь отсутствует непосредственная, прямая правовая регламентация, а в научной литературе — анализ правового обеспечения, форм реализации, системы и видов гарантий государственного суверенитета. Косвенно к таким актам можно отнести следующие законы: о государственных органах, об административно-территориальном делении, гражданстве, нормативных правовых актах, государственных языках, государственных символах, политических партиях, об общественных организациях, национальных меньшинствах, Концепцию национальной безопасности, Программу социально-экономического развития, Военную доктрину, другие акты.

Таким образом, современное государство обладает целым рядом идентифицирующих признаков и элементов, образующих предмет правового регулирования — суверенитет, нормативная регламентация которых выходит за рамки одной отрасли права. Так, государственный суверенитет основан на общепризнанных в теории права и науке конституционного права элементах: народ, верховенство власти и наличие собственной государственной территории.

Закрепление политико-правового понятия «народ» и его правовая регламентация в законодательстве Республики Беларусь носит ограниченный характер. В национальном законодательстве понятие «народ» в первую очередь используется в тексте Декларации о государственном суверенитете (27.07.1990 г., № 193-XII, в ред. от 19.09.1991 г. № 1085-XII) и Конституции Республики Беларусь.

Основные формы народовластия, демократии (прямая и косвенная) более подробно урегулированы нормами конституционного права, в соответствии с которыми формируются такие представительные органы, как Президент Республики Беларусь, Совет Республики и Палата представителей Национального собрания, местные Советы депутатов. Вместе с тем само определение понятия «народ» законодателем не определено, что, безусловно, допускает возможность произвольного толкования его содержания. Несмотря на то что в научной литературе имеет место дискуссия о допустимых пределах расширительного его понимания, понятие «народ» преимущественно связывают с институтом гражданства. Институт гражданства с позиции конституционного права является сложным, его составляют нормативные правовые акты, закрепляющие и регулирующие гражданство Республики Беларусь, правовой статус иностранных граждан, лиц без гражданства (апатридов), гражданство замужней женщины, если она состоит в браке с иностранным гражданином, граждан-



ство детей, бипатридов, союзное гражданство Беларуси и России. Именно граждане обладают всем объемом политических прав и свобод, в частности важнейшим правом участвовать в формировании представительных органов государственной власти путем реализации активного и пассивного избирательного права, правом на участие в организации и проведении референдумов по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни и ряд других. Таким образом, именно граждане образуют народ как единственный источник государственной власти и носитель суверенитета.

Следующий элемент в триаде важнейших компонентов суверенитета — власть, обладающая такими чертами, как верховенство и самостоятельность, и реализуемая от имени народа государством в лице государственных органов. Изучение разнообразия форм реализации государственной власти, обусловленность политическим режимом и формой правления, деление ее на функциональной основе на законодательную, исполнительную и судебную согласно классическому представлению находится преимущественно в плоскости теории права. Однако закрепление на официальном государственном уровне политической модели организации государственной власти соответствующей системы государственных органов осуществляется в первую очередь нормами конституционного права, при этом представляя собой один из важнейших элементов основ конституционного строя, она провозглашается в разд. I Конституции Республики Беларусь «Основы конституционного строя». Более того, дабы придать особое политическое значение регулируемым государственно-правовым институтам, государственным органам, законодатель закрепляет их в высших по юридической силе нормативных правовых актах — законах. Так, например, фактически всем государственным органам, тем более органам государственной власти посвящены такие законы, как «О Президенте Республики Беларусь» [3], «О Национальном собрании Республики Беларусь» [4], «О Совете Министров Республики Беларусь» [5], «О Конституционном судопроизводстве» [6], при этом основы судостроительства урегулированы Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей [7], «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [8], «О Прокуратуре» [9] и др. Важнейшие процессуальные положения о порядке формирования представительных органов государственной власти содержатся в Избирательном кодексе [10].

Государственные органы обладают необходимой компетенцией и широкими полномочиями по осуществлению управления различными сферами жизнедеятельности государства и общества. Конкретизация правового статуса государственных органов, их целей, задач, форм и методов деятельности урегулирована нормами административного права. Законодатель детализирует различные аспекты реализации и обеспечения

суверенитета путем определения отдельной сферы и предмета ведения государственных органов, уполномочивая их на осуществление от имени государства конкретных функций и задач, наделяя специфическими средствами и механизмами в зависимости от степени и уровня внутригосударственного и внешнеполитического значения. В законодательстве также существует пробел в отношении четкого, исчерпывающего перечня как самих государственных органов, так и их компетенции в области реализации государственного суверенитета и тем более ответственности как самого государства, так и соответствующих государственных органов за обеспечение государственного суверенитета, точнее, его необеспечение или ограниченное, ненадлежащее обеспечение.

Анализ конституционно-правового статуса государственных органов Республики Беларусь позволяет сделать вывод, что некоторые аспекты суверенитета, сферы его реализации, ограничения и защиты косвенно урегулированы при правовой регламентации полномочий государственных органов в иных сферах правоотношений. Так, к ним можно отнести в первую очередь законы об органах государственной власти, политико-правовой статус и компетенция которых предполагают обеспечение реализации, защиты и гарантированности государственного суверенитета – о Президенте, Национальном собрании, Совете Министров, Конституционном Суде, местном управлении и самоуправлении, а также Кодекс о судостроительстве и Избирательный кодекс. Среди органов государственной власти республиканского уровня лишь компетенция, полномочия и ответственность Совета Министров в области обеспечения государственного суверенитета весьма подробно урегулированы Законом «О Совете Министров Республики Беларусь».

Вместе с тем более подробно обеспечение отдельных аспектов государственного суверенитета осуществляется в основном подчиненными Совету Министров республиканскими органами государственного управления, которые в своей деятельности опираются в первую очередь на нормативные правовые акты, закрепляющие их правовой статус, а не на специальные, направленные на обеспечения в данной области государственного суверенитета.

Отсутствие четкой правовой регламентации компетенции и полномочий государственных органов ведет либо к необоснованному расширению, либо сужению их объема, либо дублированию или пересечению, что, безусловно, сказывается на эффективности регулирования и обеспечения суверенитета.

Укрепление конституционных основ государственного суверенитета возможно в первую очередь путем последовательного, логичного, взаи-

мосвязанного, концептуально обоснованного, перспективного, реального и взвешенного осуществления государственными органами своей компетенции, полномочий в соответствии с их природой и задачами.

Следует отметить, что практика реализации государственного суверенитета, обеспечения его защищенности, различных аспектов безопасности осуществляется государственными органами, безусловно, в соответствии с нормами конституционного права, закрепляющими их статус, но на основе нормативных правовых актов иных отраслей в зависимости от сферы правоотношений. Так, в частности, охрана государственных границ осуществляется в первую очередь в соответствии с законом «О Государственной границе Республики Беларусь» [15]. На внутреннюю организацию государственной территории, а также реализацию и обеспечение конституционного положения о территориальной целостности нашего государства направлен закон и иные нормативные правовые акты об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь.

В области обеспечения и поддержания государственной и национальной безопасности реализуются следующие законы: «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь», «Об обороне», а также Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» и др.

Ряд аспектов внутригосударственного и внешнеполитического характера в области экономической и финансовой безопасности содержится в положениях Таможенного, Банковского, Налогового кодексов, законодательстве о собственности и других нормативных правовых актах. Отдельные вопросы экологической безопасности раскрыты в Экологическом кодексе и иных природоохранных нормативных правовых актах. Это, безусловно, лишь небольшой сегмент законодательства, направленного на реализацию государственного суверенитета и обеспечение его гарантий. Таким образом, только один из рассматриваемых аспектов суверенитета — обеспечение его гарантий в отдельных сферах — позволяет заметить, что он находится на стыке многочисленных нормативных правовых актов и даже различных отраслей права и законодательства.

Третий, но не менее важный, чем два рассмотренных компонента государственного суверенитета, — территория Республики Беларусь, которую населяет белорусский народ и в пределах которой он реализует свою власть. Впервые положение о государственной территории как

пространственном пределе существования белорусского народа было закреплено в Конституции Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 г. Такой подход законодателя к признанию пространственных пределов государственного суверенитета Республики Беларусь имел не только важное конституционно-правовое и внешнеполитическое значение, но также национальное, идеологическое, нравственное, культурологическое значение, поскольку в данной норме была провозглашена и на высшем государственном — конституционном — уровне легализована фактическая историческая правда о существовании испокон веков на данной земле наших предков, стоявших у истоков формирования белорусской нации, народа, положивших начало, а впоследствии активно участвовавших в государствообразующих процессах. Таким образом, территория в контексте государственного суверенитета Республики Беларусь и белорусского народа как главного источника и носителя суверенитета представляет собой исторически сложившиеся пространственные пределы, геополитически признанные как материальная основа для проживания народа, нации.

Признавая высокую степень политической и правовой значимости государственной территории Республики Беларусь, следует отметить, что ее правовой статус в законодательстве не закреплён, а системообразующие элементы фрагментарно урегулированы в различных сферах законодательства.

Предметом анализа в данной части работы явились лишь три основных элемента государственного суверенитета — народ, верховенство власти, территория. Вместе с тем компонентный состав суверенитета как политико-правовой категории значительно шире. Чаще всего элементам государственного суверенитета посвящены специальные законы, а в некоторых случаях они урегулированы комплексно, сразу несколькими нормативными правовыми актами. В то же время каждый из компонентов, образующих основы государственного суверенитета, выступает одновременно гарантией либо одной из фактических форм его реализации. В совокупности они обуславливают и предопределяют качественный характер государственного суверенитета и влияют на уровень, степень его гарантированности.

Таким образом, общий анализ правовой регламентации основных компонентов (народ, верховенство власти, территория) столь многогранного политико-правового явления, как суверенитет, позволяет сделать вполне определенный вывод о весьма широком диапазоне регулируемых в пределах данной правовой категории сфер государственной и об-

щественной жизни, требующих комплексного правового изучения через призму системы права и системы законодательства, а также о необходимости систематизации и совершенствования существующих нормативных правовых актов, образующих комплексный межотраслевой институт.

Анализ законодательства Республики Беларусь и научные исследования в области современных подходов к пониманию содержания и правовой регламентации и обеспечения государственного суверенитета позволяют сделать вывод об отсутствии системного подхода к урегулированию данного важнейшего политико-правового явления в правовой системе и недостаточности его комплексного теоретико-правового изучения.

Эти и некоторые иные причины являются основанием и предпосылками теоретико-правовых исследований в обозначенной сфере.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ**

1. О государственном суверенитете : Декларация Верхов. Совета Респ. Беларусь, 27.07.1990 г., № 193-XII : в ред. от 19.09.1991 г. № 1085-XII // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2001. — 2/795.

2. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875-XII : с изм. и доп., принятыми на респ. референдуме 24 нояб. 1996 г. : в ред. Решения Респ. референдума от 17 окт. 2004 г. № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2004. — № 188. — 1/6032.

3. О Президенте Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 21 февр. 1995 г., № 3602-XII : в ред. от 06.10.2006 г. № 166-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2006. — № 166. — 2/1263.

4. О Национальном собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 июля 2008 г., № 370-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.11.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

5. О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 424-3 : в ред. от 04.06.2015 г. № 268-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

6. О конституционном судопроизводстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г., № 124-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

7. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей : Кодекс Респ. Беларусь, 29 июня 2006 г., № 139-3 : в ред. от 4 янв. 2014 г. № 121-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. — 2014. — 2/2119.

8. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

9. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.07.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

10. Избирательный кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 11 февр. 2000 г., № 370-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 4 июня 2015 г. № 268-З // Национальный правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. — 2015. — 2/2266.

11. Водный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 30 апр. 2014 г., № 149-З : принят Палатой представителей 2 апр. 2014 г. : одобрен Советом Респ. 11 апр. 2014 г. : в ред. от 18.07.2016 г. (вступит в силу 22.01.2017 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

12. Воздушный Кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 16 мая 2006 г., № 117-З : принят Палатой представителей 3 апр. 2006 г. : одобрен Советом Респ. 24 апр. 2006 г. в ред. от 10.01.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

13. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс] : 23 июня 2008 г., № 425-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобрен Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. от 18.07.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

14. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс] : 14 июля 2008 г., № 406-З : принят Палатой представителей 10 июня 2008 г. : одобрен Советом Респ. 20 июня 2008 г. : в ред. от 02.05.2013 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

15. О Государственной границе Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г., № 419-З : в ред. от 10.01.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

## **4.2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, СОДЕРЖАНИЕ И ВЗАИМОСВЯЗЬ ПОНЯТИЙ «НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ» И «ДЕМОКРАТИЯ»**

Для определения состояния государственного суверенитета и суверенитета народа необходим политико-правовой анализ их детерминированности уровнем развития демократических институтов, взаимообусловленности состояния суверенитета народа и демократии, соотношения данных политико-правовых феноменов.

Повышение уровня правового обеспечения государственного суверенитета Республики Беларусь непосредственно обусловлено состоянием суверенитета белорусского народа и демократии. В работе обосновывается теоретико-правовое отождествление в научной литературе понятий «народный суверенитет» и «демократия», в связи с чем аргументируется целесообразность научно-практических исследований в области определения содержания понятий «народный суверенитет» и «демократия» в их взаимосвязи.

Окончание XX в. ознаменовалось обретением республиками — бывшими субъектами Союза ССР, в том числе Беларусью — своей независимости. Формирование этими государствами демократических правовых основ требует глубокого познания реалий жизни, обстоятельного анализа состояния основ государственного строя, его соответствия качественно новым требованиям для признания конституционным, изменений политической и экономической систем общества.

Проблема обеспечения суверенитета, построения демократического государства и гражданского общества обрела новые очертания и остроту в конце 80-х — начале 90-х гг. XX ст., когда развернулась дискуссия о реализации союзными республиками права на выход из состава Союза ССР, обретении государственной самостоятельности и независимости. В настоящее время понятие «суверенитет» встречается в текстах всех современных конституций, в Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 г. и аналогичных декларациях республик бывшего Союза ССР, во многих международно-правовых документах, принятых Генеральной Ассамблеей ООН, в том числе Уставе ООН. Сегодня, как и в прошлом, демократия и суверенитет являются важнейшими институтами конституционного права.

Научно обоснованные понятия «суверенитет» и «демократия» составляют ядро конституционного и международного права. Это обусловлено не только их местом в государственно-правовой теории, но и значением для внутренней и внешней политики государства. Наиболее насущные проблемы правовой науки — о носителе высшей власти в государстве, о «разделении властей», о природе союзного государства, о пределах власти государства, о гарантиях государственного суверенитета и формах его проявления, о построении в государстве механизма подлинного народовластия, реальном функционировании институтов прямой и представительной демократии — непосредственно связаны с понятием суверенитета.

Возрождение национальной государственности Беларуси позволяет взглянуть на теорию и практику реализации концепции суверените-

та и учения о демократии с обновленных позиций, поскольку сегодня происходит подлинная революция в социальном устройстве государства и сознании людей.

В советской правовой науке длительное время велись фундаментальные исследования учения о суверенитете, демократии, народовластии в контексте обоснования политико-правовой и социально-экономической целесообразности и эффективности федеративной модели государственного устройства, добровольного и равноправного вхождения союзных республик и иных административно-политических образований в состав СССР.

Наиболее распространенное, обоснованное в теории правовой науки учение о множественности субъектов суверенитета представлено такими советскими авторами, как Н. И. Палиенко, А. И. Лепёшкин, В. А. Дорогин, Д. Б. Левин, И. Д. Левин, Д. Л. Златопольский, С. Р. Вихарев, А. А. Головкин, Б. Л. Манелис, Н. П. Фарберов, И. П. Трайнин, Ю. Г. Судницын, В. М. Чхиквадзе и многими другими. Авторы уделяли значительное внимание сравнительно-правовому анализу понятий «государственный», «народный», «национальный» суверенитет и их соотношению, а также содержанию понятий «народовластие» и «демократия», которые впрочем, как правило, отождествлялись. Вместе с тем каких-либо специальных изысканий в теоретико-правовой плоскости «народный суверенитет» — «демократия (народовластие)» не велось. Эти категории использовались в научно-правовой лексике в основном в пределах самостоятельных исследований учения о суверенитете либо теории о формах народовластия и демократии.

В современной научной правовой литературе, в том числе отечественной и российской, наибольший интерес наряду с изучением форм демократии и ее институтов вызывает государственный суверенитет. На определении государственного суверенитета сосредоточивают свое внимание М. В. Баглай, Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, А. Ю. Тихомиров, Г. А. Василевич, Д. М. Демичев и др. Вместе с тем в условиях построения демократического государства, основанного на многообразии политических институтов, идеологий и мнений, развития гражданского общества именно народный суверенитет как основа демократического развития общества должен быть предметом глубокого и всестороннего анализа политико-правовой науки.

Исследование понятия «народный суверенитет» в основном сводилось к определению его первичности либо производности от государственного суверенитета, а также сравнительного анализа содержания



и его соотношения с понятиями «государственный» и «национальный» суверенитет. В советской научной литературе сравнительно реже встречаются исследования сущностно-содержательного аспекта понятия «народный суверенитет», в то время как понятие «демократия» рассматривается глубоко и всесторонне.

Следует обратить внимание на то, что содержание понятий «демократия» и «народный суверенитет» в известной степени сопоставимы. Большинство соответствующих им в советской правовой литературе определений в значительной мере совпадают, в то время как в современной научной литературе понятию «демократия» уделено большее внимание, оно существенно шире и многограннее, полнее.

На это также указывает Большой юридический словарь под редакцией А. Я. Сухаревой: «Народовластие — один из существенных элементов демократии в ее современном общепринятом понимании. Само *народовластие* в основном *тождественно* более употребительному в конституционном праве *понятию народного суверенитета*. В политической и государственно-правовой теории социалистических стран часто не проводится различия между понятиями “народовластие” и “демократия”» [5, с. 433].

В Энциклопедическом словаре конституционного права предпринята попытка раскрыть понятия народовластия, народного суверенитета и демократии, при этом их содержание раскрывается весьма обстоятельно, выделяются основные элементы, признаки. Однако их ключевые характеристики определяются почти тождественно, носят замкнутый характер, так как определяются посредством друг друга. Так, согласно словарю (курсивом выделено фактическое либо абсолютное совпадение формулировок. — А. Ш.-В.):

- «суть концепции *народного суверенитета* в том, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в обществе и государстве, ему принадлежит вся полнота власти. Народный суверенитет означает, во-первых, *принадлежность народу всей полноты власти* в данной стране, во-вторых, *возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как непосредственно, так и через органы государственной власти* и органы местного самоуправления» [6, с. 73];

- «*народовластие — принадлежность всей полноты власти народу*. Отражена во многих статьях Конституции РФ, прежде всего в ст. 3, согласно которой *носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ*. Власть народа осуществляется в трех формах — государственной, общественной и власти местного

самоуправления. Государственную власть осуществляют либо народ *непосредственно* (например, путем референдума или выборов государственных органов), *либо органы государства*» [6, с. 48];

● «демократия — такой строй и такой образ жизни, когда *народ сам управляет всеми своими делами: и государственными, и общественными*. Над ним никто не должен стоять. Органы законодательной власти и руководящие лица системы исполнительной власти избираются народом и ответственны перед ним» [6, с. 24].

Аналогичный подход присутствует и в словарях по политологии под редакцией В. Н. Коновалова [7, с. 173] и авторского коллектива — А. Л. Болдонова, Т. Д. Башинова, Е. Д. Тармаханова [8], где важнейшие формы и способы реализации народного суверенитета фактически раскрываются через формы демократии и народовластия. Авторы утверждают, что народный суверенитет реализуется посредством «демократии прямой, непосредственной и опосредованной, представительной. К институтам представительной демократии относятся выборные органы и учреждения, когда решение принимается через депутатов или иных народных представителей, а непосредственной, когда сам народ без посредников выносит то или иное решение — референдумы, прямое голосование, всенародные обсуждения политических вопросов и другие».

Несколько отличается от существующих определений трактовка понятий «народовластие» и «суверенитет», приведенная в Большом юридическом словаре под редакцией А. В. Малько. Принципиальным отличием является последовательность раскрытия содержания данного понятия. Так, в первую очередь в словаре «*народовластие*» определяется в качестве «принципа организации и деятельности государственного аппарата, в соответствии с которым единственным источником власти в стране признаются ее граждане» [9, с. 72]. Местоположение в данном определении ключевых правовых дефиниций — «государственный аппарат» и «народовластие» — показывает на их соотношение соответственно как главного и производного (вторичного), что искажает их политико-правовое значение и субординацию. Автор тем самым делает в первую очередь акцент на существовании самого государственного аппарата, указав на народовластие лишь как на производный принцип его организации и деятельности. Полагаем, что именно народовластие является первоосновой, источником формирования и дальнейшего функционирования определенной модели организации государственной власти. Народовластие предопределяет вид политического режима, тип организации государственной власти, а следовательно, и форму организации и деятельности государственных органов. По нашему мнению, именно народовластие следует рассматри-

вать в качестве главной правовой дефиниции. Безусловно, в приведенном в словаре определении вполне очевидно несоблюдение логической последовательности в раскрытии главного и производного, вытекающего из него свойств данного института — *народовластия*. Кроме того, в словаре отсутствует определение демократии, но приведены формы реализации народовластия, которые в свою очередь раскрываются через известное нам понимание демократии: «Народ управляет всеми государственными и общественными делами непосредственно и через систему органов» [9, с. 72].

Вызывает сомнение представленная в рассматриваемом словаре трактовка понятия «суверенитет»: «*Суверенитет* — это *самостоятельность и свобода нации* в установлении при анализе его содержания своего политического статуса и определении экономического, социального и политического развития, а также территориальное верховенство государства и его независимость в международных отношениях». В данном случае понятие суверенитет необоснованно сужается и сводится исключительно к одному его виду — суверенитету нации, а точнее — к праву нации на самоопределение [9, с. 72].

Исследования рассматриваемых определений в иных источниках также свидетельствуют, как правило, об их раскрытии одно через другое, т. е. об их отождествлении. Так, в частности В. Ф. Халипов, Е. В. Халипова определяют демократию в первую очередь как народовластие, а затем — как государственный строй (что также требует уточнения), при котором верховная власть принадлежит народу [10, с. 259].

Тесная взаимосвязь анализируемых понятий «народный суверенитет» и «демократия» прослеживается и в трудах иных авторов. В определении демократии, предложенном Т. Н. Духиной, Т. П. Болотовой, упоминаются важнейшие содержательные компоненты народного суверенитета: «Демократия — народовластие... разновидность государства, обладающего по меньшей мере следующими признаками: признанием народа высшим источником власти, выборностью основных органов государства, равноправием граждан, принятием решений» [11, с. 259].

Подробно раскрывая содержание демократии, перечисляя ее признаки, Ю. Ю. Петрунина, М. И. Панова называют в качестве первого, а следовательно, важнейшего признака суверенитет народа: «Демократия — народовластие, одна из форм политической самоорганизации общества. Основными признаками демократии являются: 1. *суверенитет народа*, т. е. признание народа источником власти, обладающего правом осуществлять власть через органы государственной власти и местного самоуправления и путем референдумов...» [12, с. 259]. В этом же определе-

нии мы также видим очередное отождествление понятий «демократия — народовластие», что, безусловно, неверно.

Среди современных белорусских ученых В. А. Витушко наиболее однозначно определяет характер соотношения народного суверенитета, народовластия и демократии, при этом также фактически отождествляя их, с этой целью он категорично использует термин «означает»: «*Суверенитет народа означает народовластие*, полновластие народа, т. е. обладание народом социально-экономическими и политическими средствами, всесторонне и последовательно обеспечивающими реальное участие всех социальных групп и слоев в управлении делами общества и государства. Суверенитет народа основан на признании всего граждански правомочного населения той или иной страны источником политической власти. Данная концепция... связана в Новое время с противопоставлением государства гражданскому обществу в связи с развитием представительского правления, использованием разного рода формы прямой демократии (референдумов, плебисцитов и др.). *Суть концепции суверенитета народа, или народного суверенитета, заключается в том, что народ является носителем суверенитета и единственным источником и носителем государственной власти*» [13, с. 259]. Не вдаваясь в подробности, следует отметить, что в данном определении и некоторые иные взгляды автора представляются весьма спорными (например, о том, что народ является *носителем* суверенитета и государственной власти).

Нет принципиальных отличий в определении народного суверенитета А. Б. Борисовым, данным в «Большом юридическом словаре»: «Народный суверенитет — полновластие народа, т. е. обладание народом социально-экономическими и политическими средствами для реального участия в управлении делами общества и государства. Народный суверенитет — один из принципов конституционного строя во всех демократических государствах» [14 с. 721]. Согласно данному определению, используя дефис, автор таким образом отождествляет народный суверенитет и полновластие народа, а также называет его (народный суверенитет) *принципом* конституционного строя, т. е. фактически сужая его содержание и умаляя его значение в качестве самостоятельного политико-правового явления и правового института с позиции теории права.

Вместе с тем автор указывает на близость рассматриваемых понятий, справедливо называя «*народовластие* одним из существенных элементов демократии в ее современном общепринятом понимании». При этом делает вполне разделяемое нами критическое замечание о том, что «в политической и государственно-правовой теории т. н. “социалистических” стран часто не проводится различия между понятиями “народовла-

стие” и “демократия”». Однако, несмотря на этот научный подход, далее А. Б. Борисов сам делает аналогичный ошибочный вывод: «Само понятие народовластия в основном тождественно более употребительному в конституционном праве понятию народного *суверенитета*» [14, с. 410].

Не вызывает принципиальных возражений предложенное автором определение демократии: «Демократия (греч. *demokratia* — власть народа) — форма государственного устройства, основанная на признании таких принципов, как верховенство конституции и законов, народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека. Формой ее реализации выступает республиканское правление с разделением властей, развитой системой народного представительства» [14, с. 156].

Следует отметить, что, к сожалению, в научной литературе нередко встречается фактически абсолютное сходство текстов у разных авторов. Полагаем, в данном случае следует признавать первичное авторство за более ранним фактом опубликования работы. Кроме того, очевидно, все последующие публикации иными авторами лишь подтверждают их признание, одобрение, разделение ранее высказанных взглядов вплоть до присвоения их в качестве собственной позиции. Например, такая ситуация имеет место в отношении приведенной выше позиции А. Б. Борисова в «Большом юридическом словаре», изданном в Москве издательством «Книжный мир» в 2010 г., дословно совпадающей с опубликованной в 1999 г., т. е. значительно ранее, И. С. Загоруй в работе «Конституционное право Украины: Словарь терминов» в Луганске издательством «РИО ЛИВД».

В качестве доказательства приведем цитаты из работы И. С. Загоруй всех заимствованных категорий:

- «демократия (гр. *demokratia* — власть народа, от *demos* — народ и *kratos* — власть) — в современном понимании форма государственного устройства, основанная на признании таких устоев конституционного строя, как народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека. Формой реализации демократии выступает республиканское правление с разделением и взаимодействием властей, развитой системой народного представительства, признанием и гарантированием местного самоуправления» [15, с. 28];

- «народовластие — один из существенных элементов демократии в ее современном общепринятом понимании. Само народовластие в основном тождественно более употребительному в конституционном праве понятию народного суверенитета. В политической и государственно-право-

вой теории т. н. “социалистических стран” часто не проводится различия между понятиями “народовластие” и “демократия» [15, с. 87];

● «народный суверенитет как полновластие народа означает, что он обладает системой социально-экономических и политических средств, которые обеспечивают всем социальным группам и слоям право участвовать в управлении делами общества и государства; народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, исключительно в своих собственных интересах» [15, с. 184].

Таким образом, констатируем — совпадение текстов очевидно, что не исключает возможности анализа их с позиции теории права и современных политико-правовых тенденций развития конституционного права.

Наиболее удачным, по нашему мнению, является, например, определение демократии, приведенное в «Новейшем политологическом словаре» (авт.-сост. Д. Е. Погорелый, В. Ю. Фесенко, К. В. Филиппов). Согласно данному словарю, «демократия (букв. — народовластие) — 1) форма политической организации общества, основанная на признании народа основным источником власти; 2) политический режим, который характеризуется политическим плюрализмом (существованием легальной оппозиции, различных идеологических течений, политических партий), доминированием закона во всех сферах общественной жизни, высокой степенью реализации прав человека, выборностью органов власти и ее регулярной сменяемостью, реализацией принципа разделения властей, наличием развитого гражданского общества» [16, с. 85].

Более того, в этом же издании авторы обращают внимание на существенное условие фактической реализации демократии, а не только на научное понимание ее содержания. Так, например, они пишут: «С точки зрения партисипаторной теории (англ. participate — участие), демократия заключается в непосредственном участии народа в политической жизни, а о степени демократичности той или иной политической системы можно судить по существующим в ней возможностям прямого участия масс в управлении» [16, с. 86].

Определение, которое в данном словаре приводится в отношении народовластия, на первый взгляд, не отличается от иных, оно также не дублирует содержание понятия демократии: «Народовластие — принадлежность власти народу и ее осуществление непосредственно или через органы государственной власти и органы самоуправления». Однако далее авторы, перечисляя принципы народовластия, называют среди иных суверенитет народа: «Основные принципы народовластия: суверенитет народа, политический плюрализм, право изменять конституционный

строй и др.» [16, с. 160]. Вряд ли можно согласиться, что суверенитет как таковой либо любой его вид следует рассматривать в качестве принципа исходя из традиционного значения понятия «принцип» как наиболее значимых, важных, руководящих идей, начал и т. п. От такого подхода последовательно отказались как в международном праве, закрепляя право народов на суверенитет и самоопределение, так и в многочисленных научных трудах, посвященных исследованию учения о суверенитете.

При анализе приведенного в данном политологическом словаре понятия «народный суверенитет» обращает на себя внимание традиционное его толкование через понятие «полновластие народа»: «Суверенитет народный (франц. *souverainete* — верховная власть) — полновластие народа, который выступает носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве. Народ осуществляет власть непосредственно (на выборах или референдумах) и через органы государственной власти и местного самоуправления» [16, с. 233]. В этом же определении мы видим фрагмент понятия «демократия» при раскрытии способа и форм реализации власти народа. В одном определении слились воедино три важнейшие категории: «народный суверенитет», «народовластие» и «демократия», при этом они фактически совпадают, так как авторы не соотносят их, не сопоставляют, не выделяют их особенных качеств, а определяют через друг друга.

Заслуживает внимания последовательное раскрытие анализируемых категорий в научно-практическом комментарии к Конституции Республики Беларусь, подготовленном профессором Г. А. Василевичем.

Раскрывая признаки демократического государства, Г. А. Василевич пишет: «В соответствии с Конституцией Республика Беларусь — демократическое государство. Демократическим считается такое государство, в котором обеспечивается народовластие, политический плюрализм (многообразие взглядов, мнений, политических партий), внедрен принцип разделения властей, существует местное самоуправление. В таком государстве развиваются все формы собственности, создаются равные условия для их развития» [17, с. 31]. Автор указывает на важнейшие черты, характеризующие демократию как форму организации государственной власти, политический режим. Далее автор раскрывает природу и источник происхождения государственной власти: «Государство (его органы) приобретает власть от народа. Именно он источник власти. В этом смысле мы можем говорить о верховенстве народного суверенитета по отношению к суверенитету государственному» [17, с. 40]. В данной цитате также четко прослеживается взаимосвязь и соотношение власти народа, народного суверенитета и государственного суверенитета. Можно лишь



дополнить, что народный суверенитет не только обладает верховенством, он также первичен, лежит в основе государственного суверенитета, если учесть, что в демократическом государстве именно народ — источник государственной власти, он формирует высшие представительные органы государственной власти и принимает решения по наиболее важным, значимым вопросам государственной и общественной жизни путем референдума.

Об этом также пишет в своей книге профессор Г. А. Василевич: «Государственную власть может осуществлять как народ, так и специально создаваемые для этих целей органы. Они могут формироваться народом (например, парламент) либо органами, которые сформировал народ. Поэтому можно действительно утверждать, что государственная власть проистекает от воли народа» [17, с. 40].

Следует отметить, что именно понимание демократии в работе профессора Г. А. Василевича отличается от многих. Так, наряду с традиционными чертами («демократия означает многообразие политических институтов, идеологий, мнений») автор также обращает внимание на это как на важное объективное условие, характерное для большинства современных государств и обществ в условиях формирования институтов гражданского общества, развития политических систем, высокой степени активности маргинальных слоев населения, увеличение миграционных процессов, повлекших изменение национального состава населения стран, как следствие — традиций, обычаев, социального уклада жизни обществ, политических и идеологических противоречий, рост числа религиозных организаций в ранее сравнительно устойчивых системах. Эти и другие тенденции требуют внимательного и корректного разрешения возникающих проблем, их упреждения, создания равных возможностей при равных условиях для самореализации каждого человека или отдельной социальной группы, общности.

В частности, профессор Г. А. Василевич пишет: «Демократия — власть народа — не означает диктат большинства, она предполагает учет мнения меньшинства. Обеспечить баланс интересов отдельного гражданина, группы граждан, общества в целом — важная задача любого демократического государства» [17, с. 43].

Таким образом, народный суверенитет даже при отсутствии его четкого, однозначного определения, как правило, большинством советских и современных авторов, если не прямо упоминался, то по своему содержанию рассматривается как воплощение демократии либо народо-властия, либо вообще отождествляется с данными понятиями. Формы и способы реализации народного суверенитета при сравнительном тео-



ретическом анализе фактически совпадают с формами и способами реализации прямой и представительной демократии как власти народа в государственной и общественной жизни.

Обобщая анализ научной литературы, можно сделать вывод, что понятия «народный суверенитет» и «демократия» не являются тождественными, но в значительной мере совпадают при анализе их содержания и означают: принадлежность народу всей полноты власти в данной стране; возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Как «народный суверенитет», так и «демократия» означают полновластие народа, когда народ обладает реальными возможностями, легальными, установленными государством средствами, методами по реализации своей власти, воздействию на государственный механизм для участия в управлении делами общества и государства.

Многие современные конституционные акты, провозглашая политический режим и форму правления демократическими, признают народ источником государственной власти, т. е. народ первичен по отношению к иным субъектам власти, именно ему она принадлежит в полном объеме, именно он определяет ее форму и признает ее легитимность, ему она подконтрольна, перед народом субъекты власти несут ответственность. Суверенитет в свою очередь проявляется в верховенстве, самостоятельности и независимости народа от каких-либо общественно-политических сил при принятии решений на общегосударственном уровне.

Стремление современных государств к укреплению основ народовластия, расширению институтов демократии и наполнению реальным содержанием народного суверенитета предполагает актуализацию теоретико-правовых исследований этих политико-правовых дефиниций.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Советское государство и право / под ред. А. И. Лепёшкина — М. : Юрид. лит., 1971. — 265 с.
2. *Лепёшкин А. И.* Советский федерализм. — М. : Юрид. лит., 1977. — 320 с.
3. *Матусевич А. В.* Политическая система. Состояние и развитие. — Минск : Навука і тэхніка, 1992. — Т. 1. — С. 246.
4. *Дябло В. К.* Сущность государственного суверенитета и его реализация в социалистических федерациях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / БГУ им. В. И. Ленина. — Минск. — 1972. — 45 с.
5. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. — 3-е изд., доп. и перераб. — М. : Инфра-М., 2008. — 856 с.

6. Энциклопедический словарь конституционного права [Электронный ресурс]. — URL: [http://bookz.ru/authors/avtor — neizvesten — 3/konst\\_pravo\\_diction.html](http://bookz.ru/authors/avtor — neizvesten — 3/konst_pravo_diction.html) (дата обращения: 01.01.2016).

7. Коновалов В. Н. Словарь по политологии / отв. ред. В. Н. Коновалов. — Ростов н/Д. : РГУ, 2001. — 285 с.

8. Болдонов А. Л., Башинова Т. Д., Тармаханов Е. Д. Краткий словарь-гlossарий по политологии. — М. : Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ. — 2005. — 96 с.

9. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. — М. : Проспект. — 2009. — 505 с.

10. Халипов В. Ф., Халипова Е. В. Власть. Политика. Государственная служба : словарь. — М. : Луч, 1996. — 271 с.

11. Духина Т. Н., Болотова Т. П. Политология: краткий словарь политологических терминов. — М. : Ставрополь, 2010. — 24 с.

12. Петрунина Ю. Ю., Панова М. И. Политология : словарь по обществознанию. — 3-е изд. — М. : КДУ, 2006. — 512 с.

13. Основы права : учеб. пособие / под. ред. В. А. Витушко [и др.]. — Минск : БГЭУ, 2002. — 784 с.

14. Борисов А. Б. Большой юридический словарь. — М. : Кн. мир, 2010. — 848 с.

15. Загоруй И. С. Конституционное право Украины : словарь терминов. — Луганск : РИО ЛИВД, 1999. — 208 с.

16. Новейший политологический словарь / авт.-сост. Д. Е. Погорелый, В. Ю. Фесенко, К. В. Филиппов. — Ростов н/Д : Феникс, 2010. — 318 с.

17. Василевич Г. А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий). — 2-е изд. — Минск : Право и экономика. — 2001. — 486 с.

#### **4.3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Анализ действующего законодательства Республики Беларусь свидетельствует о том, что в настоящее время в нашей стране отсутствуют нормативные правовые акты, выступающие в совокупности как конституционно-правовой институт либо специальный нормативный правовой акт непосредственно, прямо направленные на регулирование правового статуса государственной территории, содержания понятия «государственная территория», структуры или элементов, ее образующих, принципов организации, системы и видов гарантий обеспечения ее целостности, неделимости, неприкосновенности, нерушимости.

Впервые положение о государственной территории как пространственном пределе существования белорусского народа было закреплено в Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь: «Территория Республики Беларусь является неделимой и неприкосно-

венной и не может быть изменена или использована без согласия Республики Беларусь» [1, ст. 6].

Дальнейшее развитие эти положения получили в тексте Конституции Республики Беларусь. Так, согласно ст. 9 территория «является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь. Территория едина и неотчуждаема» [2], т. е. государственная территория представляет собой исторически сложившуюся геополитическую реальность, признанную в качестве материальной основы суверенитета народа и государства.

В настоящее время правовой статус государственной территории в законодательстве прямо не закреплён, а системообразующие элементы фрагментарно урегулированы самостоятельными нормативными правовыми актами, содержащимися в различных сферах законодательства. Так, по общему правилу в соответствии с нормами и принципами международного права в состав государственной территории в пределах ее юрисдикции входят суша, воздух, вода, недра. Статус перечисленных элементов государственной территории регулируется различными кодексами: Водным кодексом Республики Беларусь [3], Воздушным кодексом Республики Беларусь [4], Кодексом Республики Беларусь о земле [5], Кодексом Республики Беларусь о недрах [6]. Однако в текстах этих кодифицированных актов объект их регулирования (вода, воздушное пространство, суша, недра) определяется, конкретизируется и регулируется с учетом пространственной специфики, но эти объекты нигде не упоминаются в качестве равноценных составных частей единой и неделимой государственной территории, пространственного предела реализации полноты государственной власти, юрисдикции, суверенитета. Лишь Воздушный кодекс Республики Беларусь в ст. 2 «Суверенитет в отношении воздушного пространства Республики Беларусь» провозглашает, что Республике Беларусь принадлежит полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства Республики Беларусь.

Упомянутые кодексы не провозглашают регулируемые ими объекты в качестве взаимосвязанных элементов, составляющих единое целое — государственную территорию. Безусловно, такой подход представляется пробелом в законодательстве.

Таким образом, отсутствие в законодательстве легального определения понятия «государственная территория» и иных составляющих его элементов и принципов допускает возможность произвольного толкования его содержания и практики применения.

Наиболее эффективной формой регулирования политико-правового статуса государственной территории должен быть самостоятельный нормативный правовой акт. Признавая высокую степень политической и правовой значимости государственной территории Республики Беларусь, отнесение ее к элементам конституционного строя (ст. 9 Конституции Республики Беларусь), целесообразно урегулировать ее статус законом по аналогии с конституционно-правовым регулированием иных элементов конституционного строя. Закон должен содержать понятие государственной территории, определять ее политико-правовой, социально-экономический статус, характеризующий государственную территорию так же как историческую, культурологическую, идеологическую ценность для белорусской нации как государствообразующей и для многонационального народа Беларуси как исторически сложившейся общности белорусского государства.

В данном законе необходимо комплексно закрепить конституционно-правовой статус государственной территории. При определении понятия «государственная территория» необходимо учитывать ее комплексный характер. Целесообразно также закрепить равноценное значение в ее составе структурных элементов (компонентов), их конституционно-правовой статус и равнозначный характер: суши, воздушного и водного пространства, недр, а также равный правовой статус территории в пределах государственной границы и отдельных территорий (объектов, с ней отождествляемых или идентифицируемых), находящихся за ее пределами, но относящихся к юрисдикции белорусского государства, четко определить пространственные пределы распространения юрисдикции государства, государственного суверенитета.

Важным аспектом правового регулирования должны быть принципы внешней и внутригосударственной территориальной политики, государственные органы, гарантирующие и ответственные за единство и целостность государственной территориальной политики, обеспечивающие стабильность государственной политики в этой области, и иные аспекты. Целесообразно определить пространственные пределы, т. е. пределы распространения юрисдикции государства, государственного суверенитета в воздухе и недрах, в водоемах и открытом море, так как в настоящее время существует лишь сложившаяся в международном праве практика; пределы компетенции государства оговорены в нормах международного права и их следовало имплементировать в национальное законодательство.

Ограничение пространственных пределов государственной территории, статус, охрана государственных границ осуществляются в соответ-

ствии с законом «О Государственной границе Республики Беларусь» [7]. Государственная граница является важным компонентом, определяющим фактические пределы государственной территории. В целях укрепления территориальных основ государственного суверенитета и политико-правового статуса государственной границы целесообразно включить в рассматриваемый закон положение о недопущении заключения Республикой Беларусь международных договоров об изменении государственной границы, вызывающих или способных вызвать уменьшение размера государственной территории в целом либо на отдельном участке границы.

С позиции международного права государственный суверенитет не является категорией абсолютной и допускает заключение государствами международных договоров, предполагающих ограничение объема государственного суверенитета путем добровольного отказа от части компетенции государства. В международной практике имеет место немало примеров споров территориального характера. Вместе с тем именно территория является материальной основой существования и благосостояния государства и народа (нации), проживающего на ней. Согласно ст. 9 Конституции «Территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь».

Республика Беларусь — унитарное государство. На внутреннюю организацию государственной территории, а также реализацию и обеспечение конституционного положения о территориальной целостности нашего государства направлены положения ч. 3 ст. 9 Конституции Республики Беларусь: «Территория делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством», в соответствии с которым действует Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» [8].

Будучи унитарным, наше государство при этом является многонациональным (по статистическим данным на территории современной Беларуси проживает порядка 134 представителей наций и народностей) и многоконфессиональным. В этой связи оно должно проводить политику превентивных мер, направленных на стабильность и неизбыльность конституционных положений ч. 2 ст. 9: «Территория Беларуси единая и неотчуждаема», т. е. на сохранение целостности государственной территории, недопустимость образования автономий (что может в по-

следующем стать юридической и политической основой для расчленения государственной территории), неизменность и нерушимость государственных границ.

Анализ законодательства Республики Беларусь и научные исследования в области современных подходов к пониманию содержания и правовой регламентации государственной территории позволяют сделать вывод о необходимости комплексного подхода к ее урегулированию и теоретико-правовому исследованию.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. О государственном суверенитете [Электронный ресурс] : Декларация Верхов. Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193–ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 19.09.1991 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

2. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. — Минск : Амалфея, 2011. — 48 с.

3. Водный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 30 апр. 2014 г., № 149–З : принят Палатой представителей 2 апр. 2014 г. : одобрен Советом Респ. 11 апр. 2014 г. : в ред. от 18.07.2016 г. (вступит в силу 22.01.2017 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

4. Воздушный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 16 мая 2006 г. № 117–З : принят Палатой представителей 3 апр. 2006 г. : одобрен Советом Респ. 24 апр. 2006 г. в ред. от 10.01.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

5. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс] : 23 июня 2008 г., № 425–З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобрен Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. от 18.07.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

6. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс] : 14 июля 2008 г., № 406–З : принят Палатой представителей 10 июня 2008 г. : одобрен Советом Респ. 20 июня 2008 г. : в ред. от 02.05.2013 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

7. О Государственной границе Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г., № 419–З : в ред. от 10.01.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

8. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 154–З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

#### **4.4. СООТНОШЕНИЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И СУВЕРЕНИТЕТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Общественно значимые политико-правовые процессы, происходящие в настоящее время в ряде европейских стран и государствах, сопредельных с Республикой Беларусь, в очередной раз подтверждают вполне очевидную объективную реальность: диапазон возможностей при осуществлении государством своей внешней и внутренней политики, степень самостоятельности и независимости при ее проведении, в том числе демонстрация собственной позиции в значительной мере обусловлена уровнем развития и устойчивостью основ государственного строя. Государственный суверенитет, как отмечалось исследователями на разных этапах развития государственности, может носить весьма условный характер и зависеть не только от состояния внутренних ресурсов и институтов, но и в не меньшей степени — от внешних факторов, которые могут как содействовать его укреплению, так и расшатывать основы государственного строя. Таким образом, для определения состояния суверенитета какого-либо государства необходим политико-правовой анализ форм его реализации, гарантий обеспечения, детерминированных его соотношением и зависимостью от уровня развития основ государственного строя.

Современными конституционными актами многих государств провозглашаются высшие ценности правовой и политической мысли, направленные на регулирование основ общественного и государственного строя. Однако конституционным может быть признан только такой государственный строй, который характеризуется *de jure* и обладает *de facto* теми же важными качественными признаками, которые позволяют оценивать государственный суверенитет как реально обеспеченный.

Стремление современных государств к устойчивому и поступательно-му развитию основ государственного строя, безусловно, ведет к укреплению государственного суверенитета, а развитие элементов политической системы и политического и идеологического плюрализма, формирование институтов гражданского общества, расширение форм демократии — к наполнению реальным содержанием суверенитета народа. Эти процессы предполагают актуализацию самостоятельных исследований.

В настоящее время в правовой и политической науках ведутся теоретико-правовые исследования политико-правовых дефиниций «государственный суверенитет», «конституционный строй» и практики их реализации преимущественно отдельно друг от друга. Однако на современном

этапе также важен системный, комплексный подход к оценке их взаимного влияния и взаимообусловленности.

Наиболее масштабными сферами правового регулирования являются основы конституционного строя и обеспечение суверенитета. Провозглашение государственного суверенитета и закрепление основ конституционного строя являются предметом регулирования конституционной отрасли права как наиболее важной сферы государственных и общественно значимых отношений.

Комплексный сравнительный анализ их теоретико-правового содержания и регулирования позволяет сделать вывод об их сопоставимости, тесной взаимосвязи и взаимообусловленности. Анализ действующего законодательства основ конституционного строя и суверенитета позволил сделать вывод о совпадении в значительной степени совокупности нормативных правовых актов, направленных на их урегулирование.

Содержание понятия «государственный суверенитет» сопоставимо по объему и многоплановости с понятием «основы конституционного строя»: оба носят комплексный характер, урегулированы в основном высшими по юридической силе нормативными актами — законами, реализуются в различных сферах государственной и общественной жизни, наконец, по системообразующим элементам, компонентам и их политико-правовой роли обе категории в значительной степени совпадают.

С момента обретения Республикой Беларусь суверенитета понятие основ конституционного строя использовалось ориентировочно в 1151 нормативном правовом акте, из которых в настоящее время 771 действующих. По примерным данным основы конституционного строя закреплены в 27 законах Республики Беларусь, 400 указах Президента Республики Беларусь, 261 постановлении, утвержденном Советом Министров и различными республиканскими органами государственного управления, 53 решениях Конституционного Суда Республики Беларусь. Понятие «конституционный строй» встречается в 133 нормативных правовых актах, из них 22 действующих закона, 7 указов Президента Республики Беларусь, 13 постановлений правительства и республиканских органов государственного управления. Следует отметить, что наиболее часто для урегулирования основ конституционного строя применяются именно законы как «нормативные правовые акты, закрепляющие принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений» в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Вместе с тем указы и постановления также относятся по своей юридической силе и форме к нормативным правовым актам, занимающим приоритетное местоположение в общей иерархии нормативных правовых актов.



Такой подход законодателя к правовому регулированию основ конституционного строя обусловлен предметом регулирования и подчеркивает в первую очередь политическую, идеологическую, социально-экономическую и юридическую важность, значимость регулируемых общественных отношений и институтов.

На конституционном уровне основам конституционного строя посвящен разд. I «Основы конституционного строя», при этом на его защиту и обеспечение направлены положения ст. 1 ч. 3, ст. 3 ч. 2, ст. 5 ч. 3, ст. 16 ч. 2. Расположение данного раздела в структуре Конституции также свидетельствует о важной роли и значении провозглашенных в нем целей, задач, основных институтов и элементов в системе приоритетных направлений внутренней и внешней политики нашего государства.

Если проанализировать положения разд. I Конституции Республики Беларусь «Основы конституционного строя», то можно проследить развитие фактически каждой статьи, в которой провозглашен тот или иной элемент конституционного строя, в действующем законодательстве. Чаще всего элементам конституционного строя посвящены специальные законы, а в некоторых случаях они урегулированы комплексно, сразу несколькими нормативными правовыми актами. В то же время каждый из элементов конституционного строя выступает одновременно компонентом основ государственного суверенитета, гарантией либо одной из фактических форм реализации.

Одни и те же факторы обуславливают и определяют качественный характер основ конституционного строя и влияют на уровень, степень гарантированности государственного суверенитета — верховенство права и закона, развитие политической системы и демократических основ, институтов гражданского общества, социальная политика государства и состояние прав человека. Эти качественные характеристики определяют реальный характер и конституционного строя, и государственного суверенитета. Проводя, например, параллели между характеристикой какой-либо конституции с одной стороны, а также основами конституционного строя и государственного суверенитета — с другой, можно использовать один из важнейших показателей, признаков — реальность. Закрепление государственного строя как конституционного, провозглашение государством своей независимости и самостоятельности — суверенитета — при отсутствии определенных качественных признаков, безусловно, будет носить декларативный, фиктивный характер, а государственный суверенитет в контексте признания его со стороны международного сообщества будет игнорироваться и объективно расцениваться как фактически не обеспеченный.

В современной юридической научной литературе сложилось устойчивое представление о конституционном строе, отличающемся наличием особых признаков, качеств и свойств: провозглашением на конституционном уровне государственного строя как демократического, правового, социального, т. е. демократического политического режима, при котором источником государственной власти является народ; в основе государственного суверенитета лежит народный суверенитет; государственная власть строится на принципах ее разделения на функциональной основе на законодательную, исполнительную и судебную; в государстве и обществе признается принцип верховенства права; государство проводит социально ориентированную политику, высшей ценностью и важнейшей целью которой является человек, его права, свободы и их реализация и другие.

Безусловно, данные признаки характерны не для всякого государственного строя, провозглашенного на конституционном уровне, а лишь для достигшего и соответствующего наиболее высоким показателям развития, качественно отличающимся и общепризнанным современным международным сообществом государств.

Провозглашение и признание государства суверенным также должно соответствовать определенным требованиям и быть основано на наличии ряда фундаментальных компонентов — территории, в пределах которой сложилась система органов, выступающих от имени государства и осуществляющих государственную власть, обладающую верховенством, а также народ, постоянно проживающий в данных территориальных пределах, находящийся под юрисдикцией данного государства.

Таким образом, данные компоненты государственного суверенитета — народ, самостоятельность, независимость, верховенство власти, территория — признаются основными. Вместе с тем государственный суверенитет как политико-правовая категория более многогранен. Эти же элементы лежат в основе государственного строя.

В настоящее время большинство конституций современных государств провозглашают государственный суверенитет и закрепляют основы конституционного строя. Более того, суверенитет относят к основам конституционного строя, в то же время конституционный строй признается *de facto* и *de jure* лишь в случае реального обеспечения государственного суверенитета. Фактически во всех определениях современных ученых прослеживается эта взаимосвязь. Одни и те же компоненты предопределяют качественные признаки государственного строя как конституционного и суверенитет как государственный.

Так, М. В. Баглай сформулировал следующее определение: «Под суверенитетом государства понимается верховенство и независимость го-

сударственной власти внутри своей страны и по отношению к другим государствам. Как важнейшее свойство государственной власти суверенитет является качественным признаком самого государства» [1, с. 125].

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин считают, что «суверенитет государства — это свойство государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на его территории и за ее пределами, в международном общении» [2, гл. VI].

Как отмечает Г. А. Василевич, «суверенитет государства — это важнейшее, основное свойство государства, в силу которого осуществляемая им власть является единой, верховной и независимой» [3, с. 105].

Автор (*А. В. Шавцова-Варфоломеева*) ранее в своем диссертационном исследовании и последующих публикациях также указывала на то, что «государственный суверенитет — это политико-правовое явление, которое означает состояние полновластия государства на своей территории, т. е. верховенство единой, высшей государственной власти на своей территории и самостоятельность во внутренних делах и внешних сношениях» [4, с. 91].

Достаточно лаконично, но при этом наиболее объективно и глубоко представил свое видение государственного суверенитета А. Ю. Тихомиров: «Вряд ли суверенитет выступает одним из признаков государства, скорее всего, в нем выражена суммарная характеристика всех признаков государства» [5, с. 40].

Среди белорусских ученых на соотношение исследуемых политико-правовых категорий прямо обращает внимание И. И. Пляхимович, который проблему государственного суверенитета анализирует в контексте характерных особенностей конституционного строя Республики Беларусь. Как указывает автор, «ч. 2 ст. 1 Конституции Республики Беларусь раскрывает содержание государственного суверенитета, но дословно о нем не говорит... Эта характеристика должна открывать ч. 1 ст. 1 (“Республика Беларусь — суверенное... государство”), ибо она указывает, по сути, на факт государственного бытия, которое логически предшествует сущности и содержанию государства: его демократическому, социальному и правовому характеру. И действительно, суверенная черта государства открывает тексты конституций Армении, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, Украины и других стран» [6, с. 28].

Факторы, обеспечивающие эффективное функционирование и развитие основ конституционного строя, одновременно выступают гарантиями государственного суверенитета.

Так, под гарантиями суверенитета, с точки зрения Д. М. Демичева, понимаются «материальные, организационные и правовые условия

и предпосылки, делающие реальностью существование независимого государства. К материальным гарантиям относят создание соответствующих предпосылок: наличие определенной территории, природных ресурсов, стабильно работающую экономику, профицитный бюджет, позволяющий выделять необходимые средства в целях защиты суверенитета и территориальной целостности. Организационные гарантии включают в себя создание и эффективное функционирование системы органов государства, целью которых является обеспечение суверенитета и охрана территориальной целостности государства, незыблемости его границ, водного и воздушного пространства. Огромнейшее значение имеют юридические гарантии, подразумевающие наличие нормативной правовой базы, регулирующей данную сферу правоотношений: заключение международных договоров, отказ от политического вмешательства в дела других государств, нейтралитет, соблюдение норм международного права» [7, с. 118].

Обеспечение государственного суверенитета, как и основ конституционного строя, обусловлено верховенством государственной власти, охраной территориальной целостности государства, незыблемостью его границ, национальной безопасностью. [8, с. 41]. Факторы и гарантии обеспечения государственного суверенитета явились предметом исследований автора и в некоторых иных работах [9; 10; 11; 12; 13].

Определяющим для обретения государственного суверенитета, по мнению Г. А. Василевича [14, с. 447], были шестая и седьмая сессии Верховного Совета, когда решился вопрос об официальных символах (гербе и флаге) и переподчинении государственных органов, которые ранее входили в структуру СССР, что также содействовало укреплению политико-правовых и институциональных основ государственного строя и суверенитета.

Вместе с тем исследования показали, что существует диалектическая связь между двумя парами анализируемых дефиниций: государственный строй — государственный суверенитет и конституционный строй — государственный суверенитет, в основе которого лежит народный суверенитет, при этом государственный суверенитет в государстве с конституционным строем характеризуется качественно более высокой степенью развития.

В связи с этим позиция как некоторых советских, так и современных авторов представляется недостаточно обоснованной о соотношении «суверенитета государства» и «суверенитета народа», когда именно суверенитет народа является первичным. Суверенитет народа, полновластие народа означает обладание реальными политическими, экономическими

и иными формами, методами, средствами, позволяющими реализовать прямую и представительную формы демократии, в том числе по широкому кругу вопросов проводить общегосударственные и местные референдумы, формировать представительные органы государственной власти, участвовать в принятии важнейших для государства и общества решений и управлении делами общества и государства. Провозглашение даже самых прогрессивных демократических принципов, институтов гражданского общества без создания и функционирования системы гарантий будет носить декларативный характер. Равно как и провозглашение государственного строя конституционным в нормах конституции будет признано фиктивным в случае несоответствия фактически существующим общественным отношениям.

Однако важным условием реализации суверенитета народа является то, что воля народа должна носить легальный характер, должна быть основана на действующем законодательстве и выражена, реализована в юридически релевантных формах. Только в этом случае она будет общепризнанна и обязательна для всех институтов государства и общества. В противном случае формы и методы реализации воли народа в зависимости от степени их интенсивности, активности народных масс, но самое главное, выдвигаемых требований будут расценены как волнения в обществе, спорадические выступления, переворот, путч и т. п. Безусловно, такая ситуация, как правило, сопровождается кризисом отношений официальной власти и общества. Возможно ли тогда говорить о народном суверенитете и реальности конституционного строя? Как следует расценивать сложившееся в науке мнение, согласно которому признание народа в качестве источника власти означает, что народ не делит свою власть ни с кем, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких-либо сил и ни одна власть в государстве не может возвыситься над народом?

Полагаем, таким образом, народный суверенитет следует связывать лишь с демократическим политическим режимом, следовательно, он не может быть первичным, лежать в основе любого государства, а значит, и государственного суверенитета. История становления государственности и многочисленные примеры современной практики существования государств с различными формами политического режима свидетельствуют о том, что государство способно самостоятельно реализовывать свою внутреннюю и внешнюю политику независимо от формы политического режима, в то время как суверенитет народа возможен лишь в условиях функционирования конституционного строя, характеризующегося демократическим политическим режимом, и выступает как его важнейший элемент.

Именно поэтому государственный строй может характеризоваться как конституционный лишь на определенном этапе развития, достигнув качественно нового уровня. В первую очередь индикаторами будет демократический политический режим, в основе которого — народный суверенитет, при этом народ является единственным законным и правомерным носителем высшей власти и источником государственного суверенитета, важной формой проявления которого должна быть социально ориентированная государственная политика; политический и идеологический плюрализм; верховенство права и закона.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Баглай М. В.* Конституционное право РФ : учеб. для юрид. вузов и факультетов. — М. : ИНФРА : Норма, 2007. — 776 с.
2. *Василевич Г. А.* Конституционно-правовая ответственность — особый вид юридической ответственности // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. — 2001. — № 1. — С. 104—111.
3. *Шавцова А. В.* Государственный суверенитет Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Минск, 1997. — 100 с.
4. *Тихомиров Ю. А.* Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. — 2006. — № 11 (83). — С. 37—44.
5. *Пляхимович И. И.* Теоретические основы конституционного строя Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Минск, 2003. — 115 с.
6. *Демичев Д. М.* Конституционное право : учеб. пособие. — Минск : Выш. шк., 2004. — 351 с.
7. *Шавцова А. В.* Обороноспособность — гарантия государственного суверенитета Республики Беларусь // Право и демократия : межвуз. сб. науч. трудов ; гл. ред. В. М. Хомич. — Минск : Университетское, 1997. — Вып. 8. — С. 40—44.
8. *Шавцова А. В.* Обеспечение государственного суверенитета Республики Беларусь в контексте конституционно-правового регулирования // Конституция Республики Беларусь — основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона) : материалы Респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. — Минск : БГУ, 2004. — С. 48—50.
9. *Шавцова А. В.* Конституционно-правовая основа финансово-экономической системы как гарантия государственного суверенитета Республики Беларусь // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. — Минск : БГУ, 2004. — Вып. 15. — С. 127—141.
10. *Шавцова А. В.* Проблемы обеспечения государственного суверенитета Республики Беларусь в контексте интеграции в Европейское сообщество // Государственно-правовое строительство в Республике Беларусь в контексте европейских правовых процессов : материалы Междунар. науч. конф., 20—21 марта 2004 г. : в 2 ч. — Гродно : ГрГУ. — 2004. — Ч 1. — С. 237—240.

11. *Шавцова А. В.* Теоретико-правовые аспекты соотношения понятий «национальная» и «государственная безопасность» // Национальная безопасность: интересы личности, общества, государства : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, май 2011 г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». — Минск : Акад. МВД, 2011. — С. 350—353.

12. *Шавцова А. В.* Проблемы правового обеспечения государственного суверенитета Республики Беларусь // Российское государство в переходный период (проблемы и перспективы) : доклады и материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 24—25 окт. 2012 г. / под ред. Т. А. Сошниковой. — М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. — Ч. 1. — С. 77—82.

13. *Василевич Г. А.* Конституционное право Республики Беларусь : учебник. — Минск : Кн. Дом : Интерпресс-сервис, 2003. — 832 с.

#### **4.5. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ВАЛЮТЫ КАК ФАКТОРА СТАБИЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Становление белорусской государственности сопровождалось формированием и развитием национальной правовой системы, совершенствованием организационно-правовых форм учреждения государственных институтов и их функционирования, обеспечением гарантий государственного суверенитета. Важнейшую роль в укреплении белорусского государства как самостоятельного и независимого имела реформа национальной экономики, а также дальнейшее развитие экономической системы на основе сочетания принципа преемственности и современных передовых технологий трансформации экономических систем. Существенную роль в этом процессе выполняет стабильное и последовательное функционирование финансово-кредитной системы и национально-го платежного средства. Вместе с тем построение Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации сопровождается дискуссиями о введении единого платежного средства на территории Союза.

С момента провозглашения независимости Республики Беларусь необходимость обеспечения государственного суверенитета была признана важнейшим направлением деятельности государства, о чем свидетельствует принятие важнейшего политико-правового документа Декларации «О государственном суверенитете» от 27 июля 1990 г. Провозгласив основы будущего государственного строя, Декларация вместе с тем закрепила ряд существенных норм-целей, задач, направленных на развитие общества и государства. В общей системе факторов стабильности особое место занимают экономические гарантии государственного сувере-

нитета, они выполняют роль базиса по отношению к политической организации государства и общества (надстройки), закладывают реальные механизмы достижения независимости и самостоятельности, являются материальным обеспечением политических процессов. Наличие экономических гарантий государственного суверенитета должно способствовать укреплению других аспектов суверенитета, в первую очередь внутри- и внешнеполитических.

С первых дней принятия Декларации, несмотря на ее политический, идеологический характер и декларативную, рекомендательную юридическую силу, она стала фактически программой государственного строительства Республики Беларусь, поскольку определила основные направления развития национального законодательства по урегулированию основ конституционного строя. Более того, Законом от 25 августа 1991 г. ей был придан статус конституционного закона, что означало ее преимущественное положение в системе нормативных правовых актов на стадии до принятия Конституции, придавало ей больший политический вес, подчеркивало ее значимость в формировании суверенного государства.

Правовые основы гарантий государственного суверенитета в экономической сфере провозглашены в ст. 5 и 8 Декларации «О государственном суверенитете». Статья 8 Декларации закрепляет общепризнанный принцип международного права, подтверждающий суверенное право государств распоряжаться своими ресурсами: «Республика Беларусь самостоятельно устанавливает порядок организации на территории республики охраны природы, использования природных ресурсов и обеспечивает народу республики экологическую безопасность». Статья 5 закрепляет иные экономические гарантии государственного суверенитета:

- право определять режим природных ресурсов и имущества, находящегося на территории государства: «Земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Республики Беларусь, воздушное пространство являются собственностью белорусского народа, которому принадлежат исключительные права по их владению, пользованию и распоряжению. Определение правового режима всех видов имущества относится к исключительной компетенции Республики Беларусь»;

- наличие финансовой и денежно-кредитной системы: «Республика Беларусь создает свою финансово-кредитную систему; имеет право на создание собственной денежной системы»;

- наличие собственной денежной единицы, наличие собственного эмиссионного центра, наличие Центрального банка: «Республика Беларусь образует Национальный банк»;



- наличие собственных налоговой и таможенной служб: «Республика Беларусь организует собственную налоговую и таможенную службы» [1].

На основе Декларации были разработаны и в последующем приняты иные нормативные правовые акты, направленные на дальнейшее развитие и закрепление экономических гарантий государственного суверенитета. Значительным шагом в становлении белорусской государственности и развитии национального законодательства стала Конституция Республики Беларусь 1994 г., основанная на целях, задачах и принципах суверенного государства, провозглашенных в Декларации, развившая передовые идеи построения правового, демократического, социального государства.

Следует отметить, что в ныне действующей Конституции Республики Беларусь нет прямого закрепления положений об экономической системе государства, в отличие от предыдущей Конституции БССР. Конституция Беларуси от 13 апреля 1978 г. подробно регламентировала экономическую систему страны, что было закреплено в разд. I гл. 2, носящей название «Экономическая система». Однако отсутствие в действующей Конституции соответствующих положений об экономической системе не следует рассматривать как пробел в законодательстве на столь высоком уровне. Отсутствие аналогичного раздела в Конституции 1994 г. является объективной необходимостью, связанной с периодом реформ, которые переживала национальная экономическая система Республики Беларусь. Экономический кризис, который возник с распадом Советского Союза, можно было преодолеть только с помощью экономических и политических реформ на основе рыночных преобразований. Следовательно, как с юридической, так и с политической точки зрения необоснованно было закреплять положения об экономике как системе, поскольку на начальном этапе проведения экономических реформ не были ясны ее тип, основные элементы, механизм их взаимодействия и функционирования.

Несмотря на отсутствие прямого закрепления положений об экономической системе, Конституция Республики Беларусь провозглашает основные направления государственной политики в области экономики, определяет важнейшие ценности, ориентиры в формировании национальной экономики как системы, ее элементов, закладывает основы формирования новой архитектуры белорусской модели экономики. Так, к примеру, в соответствии со ст. 13 государство самостоятельно определяет правовой режим объектов, находящихся в его исключительной собственности, а также имущества, находящегося на территории государства, раздел VII полностью посвящен конституционно-правовому регулирова-

нию финансово-кредитной системы, ряд положений разделов I и II также направлены на провозглашение конституционных основ государственной политики в области экономики. Провозглашение на высшем государственном уровне основ экономической политики государства позволяет сделать вывод о ее исключительно важном политическом значении для государства и общества, необходимости дальнейшей, более глубокой, обстоятельной правовой регламентации, создании институциональной системы реализации и развития, обеспечения экономических гарантий государственного суверенитета.

Учитывая правообразующую функцию Конституции, справедливо отметить, что она является основой правовой системы государства, на основе Конституции формируются другие нормативные правовые акты, регламентирующие и положения об экономических гарантиях государственного суверенитета.

Так, в Законе Республики Беларусь «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» в качестве одной из основных задач внутренней политики нашего государства, способствующей финансовой стабильности национальной экономики, называется проведение единой денежно-кредитной и валютной политики. Автор и ранее отмечала, что финансово-экономическая мощь государства является наиболее весомой гарантией государственного суверенитета. Поэтому все факторы, которые обеспечивают стабильность национальной экономики, нуждаются в четкой правовой регламентации, ведь они являются важнейшими признаками экономической и политической независимости государства [2, с. 35]. Национальная валюта — один из таких факторов.

В Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 г., в частности в ст. 5, признается право Республики Беларусь на создание собственной денежной системы [1]. Под денежной системой можно понимать совокупность платежных средств: официальную (национальную) денежную единицу, виды государственных денежных знаков, имеющих законную платежную силу, а также порядок наличной и безналичной (депозитной) эмиссии, государственные органы денежно-кредитного и валютного регулирования.

Однако для того, чтобы национальная валюта действительно играла роль фактора стабильности национальной экономики, необходимо не только использование ее на территории государства в качестве единого законного платежного средства, признанного *de facto* таковым, но и юридическое, т. е. *de jure*, закрепление такого факта. Как в правовой,

так и в экономической науке отмечается: прежде чем рассматривать правовую регламентацию национальной валюты как фактора стабильности национальной экономики, необходимо обратить внимание на экономическое обоснование данного термина. Так, под национальной валютой понимают законное платежное средство на территории выпускающих ее стран, способное выполнять функцию средства обмена [3, с. 18].

Важнейшее условие поддержания стабильности национальной экономики — формирование адекватной финансовой среды, которая позволит на основе денежно-кредитных и финансовых рычагов направить финансовые потоки на нужные цели. Основное место в поддержании стабильности экономики занимает Национальный банк Республики Беларусь, который наиболее тесно связан с таким фактором стабильности национальной экономики, как национальная валюта. Во-первых, такая связь обусловлена монопольным правом Национального банка на эмиссию национальной валюты, а во-вторых, законодательное закрепление в качестве цели Национального банка — защиту и обеспечение устойчивости белорусского рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам [4, ст. 25].

Согласно ст. 7 и 28 Банковского кодекса Национальный банк обладает исключительным (монопольным) правом эмиссии денег в качестве официального платежного средства. Под правом эмиссии денег подразумевают право выпуска в обращение безналичных и наличных денег. Наличные деньги выпускаются в обращение в виде банкнот и монет. Национальный банк Республики Беларусь обеспечивает чеканку монет, надежное хранение неэмиссированных банкнот и монет, а также хранение и при необходимости уничтожение печатных форм, штампов и изъятых из обращения банкнот и монет.

Национальный банк Республики Беларусь регулирует денежную массу в обращении в соответствии с основными направлениями денежно-кредитной политики Республики Беларусь на очередной год посредством установления для банков обязательных экономических нормативов; изменения объема кредитов, предоставляемых банкам; покупки и продажи ценных бумаг и иностранной валюты; рефинансирования банков путем предоставления им краткосрочных кредитов; проведения операций с государственными ценными бумагами на открытом рынке.

Следует отметить, что эмиссия денег должна проводиться под строгим контролем и только в рамках утвержденной кредитно-денежной политики, так как чрезмерная дополнительная эмиссия, с помощью которой государство пытается покрыть дефицит государственного бюджета,

является внутренней причиной инфляции. Включение «печатного станка» приводит к увеличению денежной массы в обращении, а следовательно, и к росту общего уровня цен. Также к инфляции приводит чрезмерная эмиссия в рамках стимулирующей денежно-кредитной политики государства или в целях финансирования инвестиций аналогичным способом. В итоге возрастает денежная масса, не имеющая товарного обеспечения, что и является причиной инфляции [5, с. 62].

Несмотря на то что независимость Республики Беларусь была провозглашена 27 июля 1990 г. Декларацией «О государственном суверенитете», на протяжении нескольких лет официально не был решен вопрос о том, какая валюта является законным платежным средством в Республике Беларусь. На этот факт оказало влияние «Соглашение об объединении денежной системы Республики Беларусь с денежной системой Российской Федерации», которое было заключено в Москве 8 сентября 1993 г. [4]. В данном документе Правительство Республики Беларусь и Национальный банк Республики Беларусь, с одной стороны, и Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации — с другой стороны, согласились на объединение денежных систем Республики Беларусь и Российской Федерации на основе рубля Российской Федерации. Однако, принимая во внимание тот факт, что переход к единой денежной системе является длительным процессом, стороны закрепили норму, которая говорит о фактическом разделении денежных средств: «На период до фактического объединения денежных систем Республика Беларусь в налично-денежном обращении на своей территории использует расчетные билеты Национального банка Республики Беларусь» [4].

В связи с невозможностью сохранения неопределенной ситуации с законным платежным средством на территории Республики Беларусь Правление Национального банка Республики Беларусь 18 мая 1994 г. приняло постановление «О платежном средстве Республики Беларусь» [6]. В данном нормативном правовом акте Национальный банк постановил: «До фактического объединения денежных систем Беларуси и Российской Федерации считать единственным платежным средством Республики Беларусь белорусский рубль, а в наличном обороте — расчетный билет Национального банка. Все расчеты на территории Беларуси осуществляются в белорусских рублях». Анализируя данные моменты, можно сделать вывод о том, что развитие отношений между Республикой Беларусь и Российской Федерацией оказало значительное влияние на процесс становления национальной денежной валюты как фактора стабильности

национальной экономики. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что данный вопрос активно не разрабатывался более десятилетия, его решение отодвинулось на второй план, как бы осталось в подвешенном состоянии. Но данный аспект не говорит о том, что на спорный момент, связанный с объединением денежных систем, не обращают внимания.

В частности, возникает вопрос, не будет ли объединение денежных систем Беларуси и России, а также переход на российскую валюту фактом потери такой экономической гарантии государственного суверенитета, как национальной валюты, а следовательно, и весомой части государственного суверенитета в экономической сфере. Среди современных специалистов-практиков и ученых предпринимаются попытки прогнозировать те процессы, которые будут происходить после объединения денежных систем и ввода российского рубля в качестве платежного средства, а также их последствий. Вместе с тем уже сегодня высказываются весьма убедительные доводы, аргументы как «за», так и «против» такого объединения.

Выделяя положительные моменты в данном процессе, как правило, отмечают: российский рубль более устойчивая валюта по сравнению с белорусским рублем; введение единой валюты будет способствовать упрощению взаиморасчетов между государствами и их предприятиями, обеспечит доступ для Беларуси дешевых энергоресурсов и перевозок; приход крупного российского капитала позволит обновить устаревшие технологии, а также факторы производства, характеризующиеся повышенной энергоемкостью и ресурсоемкостью, низким качеством продукции и высокими издержками производства; упрощение поступления капитала от международных финансово-кредитных операций во главе с Международным валютным фондом, а также увеличение коэффициент доверия МВФ к нашей стране.

К аргументам «против» специалисты относят то, что, теряя национальную валюту, государство может утратить решающее влияние на внутригосударственный аспект экономики, т. е. государственный суверенитет в экономической сфере. Существует мнение, что, отказавшись от исключительного права эмиссии денег на территории своей страны, государство потеряет возможность проводить самостоятельную денежно-кредитную и налогово-бюджетную политику. Также стоит вопрос о том, что при переходе на российский рубль потребуются унификация общего законодательства Беларуси и России. Особую сложность для Республики Беларусь в данном процессе будет составлять необходимость проведения доработки законодательства на более детальном уровне, чтобы законо-

дательство нашей страны соответствовало законодательству Российской Федерации в экономической сфере, поскольку экономическая система России более сложная, она имеет больше сегментов экономики. Вместе с тем государственный бюджет Республики Беларусь потеряет значительную часть поступлений, так как налоговая нагрузка на российские предприятия ниже, чем на белорусские [7, с. 24].

Учитывая вышеперечисленные факторы, можно сделать вывод о том, что данный вопрос по сей день остается открытым. Но при его урегулировании необходимо обязательно учитывать тот факт, что национальная валюта является не только фактором стабильности национальной экономики, но и важной гарантией государственного суверенитета, и поэтому необходимо учитывать все негативные последствия такого объединения. К тому же необходимо учитывать то, что данный вопрос является уязвимым, поскольку рассмотрение вышеназванной проблемы идет не только с экономической и правовой сторон, но и с политической. Ведь решение вопроса об объединении денежных систем, по содержанию — экономическое решение, предопределил развитие политических отношений между странами.

Существуют и другие проблемные моменты в сфере отношений, связанных с национальной валютой. Например, зависимость национальной валюты от иностранной. В качестве яркого примера можно привести мировой финансово-экономический кризис 2009 г. В Указе Президента от 2009 г. «Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2010 г.» говорилось о негативном результате воздействия внешних факторов, обусловленных данным кризисом, на макроэкономическую ситуацию в стране [8]. Итогом такого воздействия оказалось замедление темпов экономического роста, снижение инвестиционной активности, замедление темпов роста реальных денежных доходов населения, а также увеличение отрицательного сальдо внешнеторговых операций по сравнению с аналогичным периодом 2008 г.

Для устранения действия негативных факторов на национальную валюту государство сначала формирует, а затем осуществляет основные виды регулирующей политики: курсовая политика, процентная политика — как составные части денежно-кредитной политики государства.

Таким образом, правовая регламентация национальной валюты как фактора обеспечения стабильности национальной экономики и гарантии государственного суверенитета прежде всего имеет место в Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» 1990 г., Банков-

ском кодексе Республики Беларусь, постановлении Верховного Совета Республики Беларусь «О ратификации Соглашения об объединении денежной системы Республики Беларусь с денежной системой Российской Федерации» 1993 г., постановлении Национального банка «О платежном средстве Республики Беларусь» 1994 г. и иных нормативных правовых актах, принятых в развитие и укрепление финансово-кредитной политики Республики Беларусь.

Исходя из норм Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и перечня тех законодательных актов, которые регулируют сферу отношений, связанных с национальной валютой, можно сделать вывод о том, что положения о национальной валюте регулируются на высшем государственном уровне, что говорит о безусловной важности такого фактора стабильности национальной экономики, как «национальная валюта», в связи с чем ее следует рассматривать как самостоятельную гарантию государственного суверенитета.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. О государственном суверенитете Республики Беларусь : Декларация Верхов. Совета Респ. Беларусь от 27 июля 1990 № 193-ХІІ // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2001. — № 2/795.

2. *Василевич Г. А., Шапцова А. В.* Конституционно-правовые основы суверенитета РБ : учеб.-метод. пособие. — Минск : Веды, 2002. — 176 с.

3. *Киреев А. П.* Международная экономика : в 2 ч. — М. : Междунар. отношения. — 2001. — Ч. II: Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства : учеб. пособие для вузов.

4. О ратификации Соглашения об объединении денежной системы Республики Беларусь с денежной системой Российской Федерации : постановление Верхов. Совета Респ. Беларусь от 18 нояб. 1993 г. № 2568-ХІІ // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2001. — № 4/2112.

5. *Кажуро Н. Я.* Макроэкономическая нестабильность: экономические циклы, инфляция, безработица. — Минск : ФУАинформ, 2004. — 208 с.

6. О платежном средстве Республики Беларусь : постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 18.05.1994 г. № 5 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2005. — № 8/13486.

7. *Желиба Б. Н.* Денежно-кредитная политика и национальная валюта // Экономика и упр. — 2005. — № 1 — С. 22–28.

8. «Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2010 г.» : Указ Президента Респ. Беларусь от 7 дек. 2009 г. № 591 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2009. — № 1/11162.

#### **4.6. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «НАЦИОНАЛЬНАЯ» И «ГОСУДАРСТВЕННАЯ» БЕЗОПАСНОСТЬ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРЕДМЕТНОГО И ПОНЯТИЙНОГО КОМПОНЕНТОВ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Сложившаяся в официальной государственной и общественной практике позиция и теоретические подходы к пониманию предмета, форм и направлений обеспечения безопасности отражают современные тенденции политико-правового регулирования данной области, обусловленные актуальными проблемами развития человеческой цивилизации.

Отечественной правовой наукой проделан значительный путь по разработке конструктивных предложений, направленных на совершенствование законодательства Республики Беларусь, основанный не только на сложившихся внутригосударственных подходах и теоретико-правовых взглядах, но и на учете опыта других государств, международной практики, в первую очередь межгосударственных образований и международных организаций в области обеспечения безопасности. Вместе с тем в научной юридической литературе одним из наиболее важных направлений исследования является правовое регулирование различных аспектов безопасности государства и общества. Наиболее дискуссионными являются: правовая природа Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, ее структура, предмет регулирования, закрепление в качестве важных сфер обеспечения безопасности в иных актах законодательства, виды национальной и государственной безопасности и некоторые другие. Эти и другие правовые аспекты требуют пристального внимания со стороны законодателя, государственных органов, ученых в целях дальнейшего совершенствования нормативных правовых актов в данной области правового регулирования и обеспечения внутренних и внешних гарантий государственного суверенитета. Среди исследователей в данной области правовой науки следует отметить таких российских авторов, как А. А. Прохожев, Е. А. Олейников, А. И. Буркин, Н. В. Синеок, С. В. Смутьский, О. В. Шабров, Ю. А. Тихомиров. Среди белорусских ученых — Г. А. Василевич, С. Н. Князев, М. Ф. Чудаков, Т. З. Шалаева и др.

Одним из важнейших аспектов государственного суверенитета Республики Беларусь является обеспечение государственной и общественной безопасности. На урегулирование данной области направлена в первую очередь утвержденная Указом Президента Республики Беларусь Концеп-



ция национальной безопасности Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 [1] (далее — Концепция национальной безопасности, Концепция), а также некоторые иные нормативные правовые акты, более подробно регламентирующие отдельные стороны обеспечения безопасности.

Исследуемая сфера правового регулирования и обеспечения безопасности представляется наиболее подвижной и уязвимой с точки зрения правовой регламентации и практики реализации нормативных правовых актов. Высокая степень государственной и общественной значимости различных аспектов безопасности обуславливает необходимость внимательного и всестороннего анализа, мониторинга как самих общественных отношений, факторов влияния на них, потенциальных угроз и рисков, так и практики реализации, характера влияния и его эффективности со стороны регулирующих правовых норм. В связи с этим в рамках теоретических исследований уместно обратить внимание на правовую природу Концепции национальной безопасности как основного документа в данной области, а также на некоторые термины понятийного аппарата, используемого в ней.

Если оценивать правовую природу Концепции национальной безопасности, то следует определить ее юридическую силу и место в системе нормативных правовых актов. В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» «концепция» как самостоятельный нормативный правовой акт прямо не определена. Вместе с тем, следуя сложившейся практике, она утверждается Указом Президента Республики Беларусь, т. е. обладает обязательной юридической силой и носит подзаконный характер. Так, в соответствии с вышеназванным Законом: «Указ Президента Республики Беларусь — нормативный правовой акт главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и *устанавливающий* (изменяющий, отменяющий) *определенные правовые нормы*» [2, п. 7 ст. 2] (здесь и далее курсив авт. — А. Ш.-В.). Учитывая возможность расширительного толкования приведенной нормы, с одной стороны, можно сделать вывод о допустимости утверждения такого документа, как Концепция. С другой стороны, придание обязательной юридической силы путем утверждения Концепции указом допустимо, если признать ее нормы правовыми, как это требует закон, однако вызывает сомнение, являются ли они таковыми до утверждения.

Теоретико-правовой анализ понятия «концепция» показал фактически полное совпадение мнений ученых о его природе и содержании. Так, в большинстве энциклопедических словарей под термином «концепция» в первую очередь отмечается латинское происхождение данного термина (от лат. *conceptio* — понимание, система) и указывается, что

это определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет или явление, руководящая идея. Так, например, словарь русского языка под редакцией А. П. Евгеньевой приводит следующее, весьма лаконичное, определение концепции: «Концепция — система связанных между собой и вытекающих один из другого взглядов на то или иное явление» [3, с. 97]. Весьма близко понимание данного термина изложено в социологическом энциклопедическом словаре под редакцией академика РАН Г. В. Осипова: «Концепция (от лат. *conceptio* — понимание, система, единый замысел, ведущая мысль) — англ. *conception*; система взглядов, способ понимания каких-либо явлений, процессов; основополагающая идея какой-либо теории» [4, с. 144].

Более детально раскрывают содержание рассматриваемого понятия авторы «Новейшего философского словаря», составителем и главным научным редактором которого является А. А. Грицанов, а автором термина — В. Л. Абушенко: «Концепция (лат. *conceptio* — понимание, единый замысел, ведущая мысль) — система взглядов, выражающая определенный способ видения („точку зрения”), понимания, трактовки каких-либо предметов, явлений, процессов и презентующая ведущую идею или (и) конструктивный принцип, реализующие определенный замысел в той или иной теоретической знаниевой практике» [5, с. 505]. Тожественное определение содержится в «Большом энциклопедическом словаре: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия», главным научным редактором и составителем которого является С. Ю. Солодовников [6, с. 389].

Обобщенный научно-правовой подход к термину «концепция» сводится к пониманию под ним как обоснования необходимости принятия концепции, так и совокупности положений, отражающих ее основное содержание; это также научно обоснованная интегративная характеристика целей, предмета и способов правового регулирования.

Из приведенных определений следует, что концепция в первую очередь содержит научную составляющую, т. е. обоснованные с теоретической точки зрения и обобщенные научные идеи, возведенные в ранг официальных, государственных, цели, направления действия, хотя и допускает, но не предполагает в качестве обязательного компонента систему мер, способов ее реализации, проведение реформ и реализацию планов, проектов.

Таким образом, анализ приведенных и иных точек зрения на понятие «концепция» позволяет сделать вывод о доминанте научной, теоретической составляющей в ее содержании.

Белорусская модель правового регулирования вопросов безопасности государства, общества и личности в качестве концепции выбрана не случайно. Концепция национальной безопасности основана на научном обосновании правового воздействия, его целесообразности, эффективности и необходимости. О ее научном характере свидетельствует прежде всего использование в ней систематизированных и обобщенных теоретических глубоко продуманных и научно обоснованных идей по обеспечению безопасности. Изложенное обусловило структуру и содержание Концепции: в разд. I приведен перечень терминов и их значение, в разд. II всесторонне обосновываются общемировые тенденции, так или иначе влияющие на развитие и внутригосударственное и международное положение белорусского государства; основные тенденции современного мира, национальные интересы, которые охватывают все сферы жизнедеятельности личности, общества и государства, тесно взаимосвязаны и являются концептуальными ориентирами для ее долгосрочного развития. В разд. III отражены состояние и угрозы национальной безопасности на современном этапе, при этом выделяются как внутригосударственные, так и внешнеполитические их источники, в том числе международные. В гл. 7 разд. IV провозглашаются цели, задачи, принципы национальной безопасности; основные направления нейтрализации источников угроз содержатся в гл. 8; в гл. 9 закрепляется система обеспечения национальной безопасности, в том числе ее понятие, состав субъектов, включающий не только государственные органы, деятельность которых направлена на обеспечение безопасности, но и граждане, а также средства по реализации и обеспечению безопасности.

Общий анализ содержания Концепции национальной безопасности позволяет сделать вывод не только о традиционной правовой, но и теоретической стратегической регулирующей роли. Так, очевидно и другое важное политическое и правовое значение придания данной Концепции научного характера: концептуальный, обобщенный подход к регулированию вопросов безопасности исключает строго определенные рамки ее применения, ограничительный характер предмета регулирования, позволяет гибко применять ее на практике путем коррекции диапазона общественных отношений, характера и средств воздействия. Понимая содержательный аспект Концепции как обоснованный научно, допустимо оценивать состояние внешнеполитических и внутренних источников угроз, способы их нейтрализации и проводимую в этой связи государственную политику в известной степени условно, гипотетически, а констатируя возрастание количества, степени и уровня источников угроз, возможно толкование, например, основных направлений обеспечения

безопасности, субъектного состава и компетенции государственных органов, входящих в круг субъектов, путем развития положений Концепции, их уточнения, конкретизации и расширения.

В научно-правовой литературе одним из предметов дискуссии является структура Концепции национальной безопасности, в отношении которой высказываются и предложения по ее совершенствованию. В частности, представляется весьма интересным с точки зрения научно-го и правового обоснования местоположения в Концепции целей, задач, принципов национальной безопасности. Так, можно было бы предложить гл. 7 разд. IV, в которой провозглашаются цели, задачи, принципы национальной безопасности, переместить в начало Концепции, например, разместить в рамках первого раздела, после понятийного аппарата, чтобы сразу был очевиден предмет и направление правового регулирования данной Концепции. Однако законодатель вполне обоснованно разместил данную главу дальше по тексту, позже, чтобы задачи, цели и принципы государственной политики рассматривались в контексте состояния и угроз национальной безопасности как обоснованные и логичные, как причина и следствие.

Вместе с тем в практике правового регулирования вопросов обеспечения безопасности иными государствами встречаются отличные от белорусской модели подходы. Это различие обусловлено спецификой подходов к обозначению предмета и пределов обеспечения безопасности, а не только ее методов и способов, а также выбором иных по правовой форме актов для урегулирования различных аспектов безопасности. Так, правовая регламентация обеспечения безопасности государства, общества, нации, личности, например, в Российской Федерации характеризуется большим объемом и многообразием нормативных правовых документов.

В Российской Федерации существует значительное число нормативных правовых актов, отличающихся по форме, юридической силе, содержанию, направленных на урегулирование вопросов безопасности как комплексно, так по отдельным направлениям. Основным документом, аналогичным по своему политико-правовому значению белорусской Концепции национальной безопасности является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [7] (далее — Стратегия национальной безопасности).

Анализ структуры и основных положений российской Стратегии национальной безопасности позволяет сделать вывод о значительном сходстве ее с белорусской Концепцией национальной безопасности, что

свидетельствует о взаимовлияющей роли российского и белорусского законодателя на нормотворчество.

Если в соответствии с разд. I «Основные положения» белорусской Концепции она «закрепляет *совокупность официальных взглядов* на сущность и содержание деятельности Республики Беларусь *по обеспечению* баланса интересов личности, общества, государства и их *защите от внутренних и внешних угроз*», то российская Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. носит более определенный, практический характер. В аналогичном разд. I «Общие положения» Стратегия национальной безопасности определяется как «официально признанная *система стратегических приоритетов, целей и мер* в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу» [7, п. 3].

На место в системе юридических актов и правовую природу, а также практический, конструктивный характер данного документа также указывает следующее положение: «Настоящая Стратегия является *базовым* документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, *в котором излагаются порядок действий и меры* по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства [7, п. 4].

Следует также отметить, что как в Беларуси, так и в России важной составляющей безопасности является экономика. При этом, согласно российской Стратегии национальной безопасности, ей придается первостепенное значение: «Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» [7, п. 3 разд. I]. В Республике Беларусь программа социально-экономического развития в тексте Концепции национальной безопасности аналогичным образом не упоминается. Но при этом ей придается большее политическое и правовое значение путем принятия (утверждения) ее законом.

Таким образом, исходя из анализа текстов двух рассматриваемых документов следует, что понятие «концепция» имеет в большей степени научное значение, более широкий контекст, тогда как «стратегия» предполагает некое руководство к действию. Об этом свидетельствует и ука-

зание на сроки реализации российской стратегии — до 2020 г., в то время как в белорусской концепции конкретные временные рамки или этапы не обозначены. Законодателю следовало указать, на какой период рассчитана белорусская концепция безопасности, даже если учесть, что это только концепция, а не четкий план действий, поскольку актуальность и значение обозначенных в ней внутренних и внешних угроз с течением времени может меняться. Безусловно, целесообразно было бы определить и этапы ее реализации, так как не все направления нуждаются в одновременном выполнении.

Следует отметить, что в сравниваемых документах отсутствует градация интересов безопасности по степени важности, выделение среди всех обозначенных направлений и задач приоритетных. Например, в США интересы безопасности принято подразделять на три группы с указанием в пределах каждой конкретных сфер и предмета регулирования: жизненно важные, важные, гуманитарные и иные. Такой дифференцированный подход предполагает применение различных мер обеспечения безопасности, соответствующих и специально оговоренных в отношении каждой определенной группы интересов. В частности, «жизненно важные» имеют первостепенное значение для выживания, безопасности и жизнеспособности нации. К ним относятся территориальная неприкосновенность США и их союзников, безопасность американских граждан, экономическое благосостояние общества, защищенность критических компонентов инфраструктуры от нападения.

Следующую группу составляют «важные» национальные интересы, от реализации которых зависит спокойствие в стране и мирный характер международных отношений. Это защита окружающей среды, предотвращение нелегальной миграции, урегулирование региональных кризисов, которые затрагивают интересы союзников США или государства, имеющие большое значение для американской экономики, и т. п. В случаях, когда возникает угроза интересам данной группы, предполагается избирательное и ограниченное применение вооруженных сил, если цели не могут быть достигнуты невоенными средствами.

Обеспечение «гуманитарных и иных интересов», образующих предмет национальной безопасности, как исключение допускает использование вооруженных сил, но при этом предпочтительно совместно с другими государствами и при условии, что риск для жизни американских солдат является минимальным. Такими интересами являются предотвращение гуманитарных кризисов, ликвидация последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, защита прав человека, поддержка процессов

демократизации, обеспечение правопорядка, постконфликтное восстановление экономики.

Следующий научно-правовой аспект анализа текста и содержания Концепции имеет важное не только правовое, но и политическое значение, и его решение должно быть направлено на укрепление толерантной идеологической политики, социально-ориентированной внутригосударственной политики и самое главное — реального содержания народного и национального суверенитетов, конституционных основ государства как многонационального.

Опираясь на многовековой опыт, оставаясь, как и прежде, многонациональным и многоконфессиональным государством, Республика Беларусь проводит сегодня глубоко гуманистическую политику, закрепляя на конституционном уровне и подчеркивая прямое и всестороннее действие конституционной нормы о многообразии идеологий и мнений, об отсутствии в государстве и обществе обязательной идеологии [8, ст. 4], а также провозглашая принцип равенства между национальными общностями перед законом, уважения их прав и интересов [8, ст. 14].

Проводя многовекторную политику международного сотрудничества, Республика Беларусь должна учитывать негативный опыт международных и внутривнутриполитических процессов некоторых государств, свидетельствующих о сепаратизме, национальном экстремизме или шовинизме. Геополитическое положение Республики Беларусь обязывает ее учитывать эти процессы и настроения не только во внешней политике, но также принимать превентивные меры во внутривнутриполитической сфере и в первую очередь совершенствования своего законодательства путем устранения пробелов, корректного использования политико-правовых терминов и понятий, четкого и недвусмысленного их применения в нормотворчестве, научно обоснованного применения их для обозначения регулируемых явлений. В действующем законодательстве отсутствуют нормативные правовые акты или отдельные нормы, положения, четко и исчерпывающе определяющие или раскрывающие понятия «народ» и «нация». Вместе с тем понятие «белорусский народ» достаточно часто упоминается в официальной политико-правовой лексике и используется в текстах нормативных правовых актов, в том числе Конституции и Декларации о государственном суверенитете, некоторых иных. В Концепции национальной безопасности со всей очевидностью возникает объективная необходимость не только в использовании понятия «национальная безопасность», но и в соотношении его с понятием «нация» и разграничением с понятиями «государственная безопасность» и «общественная безопасность».

Таким образом, следующим теоретико-правовым компонентом, вызывающим научный интерес в данной области правового регулирования, является использование как в самом названии Концепции, так и в тексте документа оборота «национальная безопасность». В соответствии с п. 45 Концепции «обеспечение национальной безопасности представляет собой деятельность субъектов обеспечения *национальной* безопасности по защите личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, реализации национальных интересов, созданию необходимых условий для устойчивого развития Республики Беларусь».

Концепция также определяет субъектов обеспечения национальной безопасности: государство, осуществляющее свои полномочия в данной сфере через органы законодательной, исполнительной и судебной власти; общественные и иные организации; граждане. Объектами национальной безопасности являются личность, общество, государство.

В соответствии с п. 46 Концепции «целью обеспечения *национальной* безопасности является достижение и поддержание такого уровня защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, который гарантирует устойчивое развитие Республики Беларусь и реализацию ее *национальных интересов*».

Анализируя содержательное значение термина «национальный» относительно от рассматриваемой Концепции, логично предположить, что он применим к какой-либо нации. Республика Беларусь — многонациональное государство. Напрашивается правомерный вопрос: об обеспечении безопасности какой нации идет речь — только ли белорусов как государствообразующей нации, исторически положившей начало нашему государству? Подробный и всесторонний анализ текста Концепции национальной безопасности свидетельствует также об отсутствии в ней прямых положений, направленных на регулирование безопасности самой нации. Существенная часть содержания данного документа характеризует различные аспекты государственной безопасности.

В правовой науке существует несколько подходов к понятию, содержанию и соотношению «национальной» и «государственной» безопасности. Традиционно понятие «национальная безопасность» характеризует уровень защищенности отдельно взятой нации от внешних и внутренних угроз. В этой связи, по нашему мнению, использование термина «национальная безопасность» в отношении какой-либо конкретной нации уместно, если речь идет о ее сохранении как носителе культуры, традиций, языка и, безусловно, особой биогенетической человеческой общности (группы) безотносительно от ее проживания в пределах того или иного государства. Использование в этом качестве термина к многона-



циональному обществу, населяющему отдельное государство, представляется не вполне корректным, поскольку неизбежно возникает вопрос — о какой нации идет речь.

Вместе с тем если ранее в основе возникновения государства лежали, как правило, интересы какой-либо отдельной нации, ее политической элиты, то следует отметить, что с историческим изменением геополитического пространства, границ государств происходил и процесс конвергенции наций, народов, их населяющих. Развитие государственности сегодня сопровождается созданием многонациональных государств. Этот процесс, по нашему мнению, породил и расширение содержания понятия «национальная безопасность». Он стал применяться в общественно-политической практике безотносительно от того, на какую и сколько наций он направлен. Более того, не только состав наций как субъектов права национальной безопасности расширился. Существенно видоизменилось и содержание данного понятия. В нем появился государственный аспект, более широкий по кругу общественных отношений, методам, формам и механизму обеспечения безопасности. В рамках такого подхода безопасность нации стала занимать место лишь одного из многочисленных аспектов, сегментов безопасности.

В современной правовой науке устоялось мнение, что национальная безопасность — это совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей.

Вместе с тем, по мнению автора, следует различать государственную безопасность и безопасность нации или национальную. Такой подход основан на необходимости разграничивать формы, методы, средства и механизм их обеспечения, поскольку эти виды безопасности отличаются не только субъектным составом, но и потенциальными возможностями участников международного и внутригосударственного права, а также, что не менее важно, мотивацией обеспечения того или иного вида безопасности. Так, под предлогом поддержки осуществления права нации на самоопределение в целях обеспечения сохранения ее как носителя культурного и исторического наследия возможно осуществление гуманитарной интервенции, вмешательство во внутренние дела государства, реальная цель которого — дестабилизация (политическая, социальная, экономическая и т. п.) государства, его «развал» (как использовался этот термин в отношении распада СССР, Чехословакии, Грузии, Северной

и Южной Осетии и т. д.). В этом случае не нация, а государство являются мишенью, следовательно, необходимо различать и механизм их обеспечения.

Характер воздействия на государство и нацию может не отличаться (экономические ограничительные санкции, политическая блокада, экоцид, идеологическое или культурологическое воздействие в виде и под предлогом гуманитарной интервенции). Но при этом оно может быть направлено на достижение различных целей и задач в отношении нации и государства. Более того, стратегически направления угрозы безопасности могут носить комплексный характер, т. е. как в отношении государства, так и в отношении нации.

В научной юридической литературе устоялось представление об обеспечении безопасности нации, по своему содержанию весьма близкое к понятию обеспечения безопасности государства. Так, например, предложенное современной правовой наукой определение обеспечения безопасности нации в равной мере может быть применено и в отношении государства: «Обеспечение национальной безопасности как комплекс политических, экономических, социальных, здравоохранительных, военных и правовых мероприятий, направленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности нации, устранение возможных угроз».

Современные научные представления отличаются индифферентностью к содержанию понятий «национальная» и «государственная» безопасность. Можно предположить, что этим обусловлены фактически тождественное их использование в научной правовой лексике и подмена понятия «национальная безопасность» понятием «государственная безопасность» в официальной правовой лексике и правоприменительной практике.

Существует также научная точка зрения, согласно которой «национальная безопасность» — понятие более широкое и включает наряду с иными видами понятие «государственная безопасность». Государственная безопасность — одна из составляющих национальной безопасности, понятие, характеризующее уровень защищенности государства от внешних и внутренних угроз.

Так, в частности, согласно такому подходу обеспечение национальной безопасности включает в себя: защиту государственного строя; защиту общественного строя; обеспечение территориальной неприкосновенности и суверенитета; обеспечение политической и экономической независимости нации; обеспечение здоровья нации; охрана общественного порядка; борьба с преступностью; обеспечение техногенной безопасности и защита от угроз стихийных бедствий.

Отождествление государственной безопасности с национальной безопасностью или частью данного понятия политологически и юридически неверно. Государство следует рассматривать как механизм, аппарат, средство достижения национальных интересов. Кроме того, не всегда угроза государству может составлять непосредственную угрозу нации, например распад СССР, Чехословакии, Германии после Второй мировой войны, более того, имеют место многочисленные исторические примеры — Римская империя, Великое княжество Литовское, Речь Посполитая, Османская и Российская империи и т. д. Государство прекращает свое политическое существование, но нация, если она не была подвергнута геноциду, остается.

Наиболее верной нам представляется позиция некоторых российских ученых в отношении определения «обеспечение государственной безопасности». Отличающаяся в нюансах, она в принципиальном отношении сводится к предложению понимать этот вид безопасности как комплекс политических, экономических, социальных, военных и правовых мероприятий по защите существующего государственного и общественного строя, территориальной неприкосновенности и независимости государства от подрывной деятельности разведывательных и иных специальных служб враждебных государств, а также от противников существующего строя внутри страны.

9 ноября 2010 г. Указом Президента Республики Беларусь № 575 была утверждена Концепция национальной безопасности Республики Беларусь. В соответствии с Указом ее основной целью является «консолидация усилий и повышение эффективности деятельности государственных органов и иных организаций, граждан Республики Беларусь по обеспечению национальной безопасности Республики Беларусь, защите ее национальных интересов». Основными государственными органами, на которые возложена задача по обеспечению координации деятельности государственных органов и иных организаций, граждан Республики Беларусь по реализации Концепции национальной безопасности в соответствии с Указом, являются Совет Министров Республики Беларусь, Администрация Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь. Более детально урегулированы эти и другие аспекты безопасности в самой Концепции.

Наиболее близкими к области обеспечения национальной безопасности представляются социальная и демографическая безопасность, поскольку именно от них зависят в первую очередь сам факт существования нации, а также уровень ее развития, социальной защищенности, обеспеченности интересов, тенденции развития, возможности самоиден-

тификации и самореализации как культурологически, так и политически. Вместе с тем данные виды, компоненты безопасности определяются в тексте Концепции национальной безопасности в контексте государственно-правовых и политических интересов, институтов и механизмов. Так, социальная безопасность определяется исключительно как «состояние защищенности жизни, здоровья и благосостояния граждан, духовно-нравственных ценностей общества от внутренних и внешних угроз» [1, разд. I, п. 4 абз. 8]. Общеизвестно, что гражданство представляет собой конституционно-правовой (государственный) институт, в Республике Беларусь он носит характер политико-правовой связи лица и государства безотносительно от национальной принадлежности. Термин «общество» также нельзя отождествлять с нацией, более того, в состав того или иного общества могут входить несколько наций или этнических групп, других национальных общностей.

Предусмотренная Концепцией национальной безопасности демографическая безопасность определяется в этом документе в соответствии с разд. I п. 4 (абз. 9) еще более однозначно, вне всякой связи с понятием «нация», опять же в контексте государства и общества: «состояние защищенности общества и государства от демографических явлений и тенденций, социально-экономические последствия которых оказывают негативное воздействие на устойчивое развитие Республики Беларусь» [1].

С определенными оговорками можно было бы использовать понятие демографической безопасности, определяя этот вид безопасности наряду с иными характеристиками еще и как фактор влияния на численный состав нации и ее право на существование, признанное международными стандартами в области прав человека.

Таким образом, все основные компоненты и качественные характеристики предмета обозначенной в Концепции безопасности имеют непосредственное отношение в первую очередь к государству.

В целях приведения в соответствие ее названия и реального содержания необходимо наряду со словом «национальная» использовать в ее названии слова «государственная» и «общественная» безопасность. В п. 4 разд. I в качестве первого понятия стоит закрепить определение понятия «безопасность», затем — «государственная безопасность»; целесообразно было бы ввести понятие «безопасность общества», главное при этом — обратить внимание на его многонациональный состав Республики Беларусь, что позволит избежать искажения толкования термина «национальный» исключительно в отношении белорусской нации. Необходимо также уточнить содержание понятия «национальная безопасность», определив

ее не только через призму интересов государства, а указав в первую очередь на основные компоненты обеспечения безопасности самой нации.

Концепция должна содержать критерии определения степени важности обеспечения безопасности тех или иных ее сфер, их четкую градацию, а также диапазон возможных и допустимых мер и средств воздействия в пределах каждой категории в целях обеспечения ее безопасности. С этой целью возможно включение после гл. 8, в которой определены основные направления нейтрализации источников угроз, самостоятельной главы либо в качестве отдельного раздела.

В Концепции определены основные задачи и принципы, направления обеспечения национальной безопасности; закреплены основные термины и понятия, обозначены основные тенденции современного мира и национальные интересы Республики Беларусь, состояние и угрозы национальной безопасности, их виды, выделены внешние и внутренние источники угроз безопасности, подробно урегулированы основные направления нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз безопасности, закреплена система обеспечения национальной безопасности, ее субъекты, иные элементы и правовая основа. В соответствии с разделом «Заключительные положения» «реализация настоящей Концепции осуществляется под руководством Президента Республики Беларусь на основе консолидации усилий и ресурсов государства, институтов гражданского общества и граждан по защите и реализации национальных интересов Республики Беларусь» (п. 66), а контроль за ходом реализации настоящей Концепции осуществляется Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь (п. 67). Полагаем, сложившаяся в Республике Беларусь правотворческая и правоприменительная практика, основанная на устоявшемся, традиционном для отечественной правовой науки подходе — использовании термина «национальная безопасность» как интегрирующего все иные виды безопасности, в том числе государственную, нуждается в дальнейшем научном исследовании в целях ее совершенствования.

Безусловно, обеспечение безопасности государства, общества, нации и личности представляет собой важнейшее направление государственной политики, имеющее стратегическое значение, требующее политически корректного, научно обоснованного и всестороннего правового регулирования, что предполагает необходимость совершенствования законодательства в данной сфере. Однако в настоящее время целесообразно дальнейшее глубокое и всестороннее исследование правовой природы Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, проведение теоретико-правового научно-методологического анализа понятий

«концепция» и «национальная безопасность», их правовой природы и содержания, анализа структуры документа, а также в рамках сравнительного правоведения исследование содержательного и понятийного компонентов Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., других государств, целесообразно внесение изменений и дополнений в документ редакционного характера, направленных на совершенствование терминологического компонента и содержания документа, а также приведение в соответствие с их содержанием понятий «государственная» и «национальная безопасность», что обусловлено политической и идеологической необходимостью повышения уровня правового обеспечения государственного суверенитета Республики Беларусь, национального суверенитета и суверенитета белорусского народа.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. от 24.01.2014 г. № 49 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2016. — № 1/12080.
2. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 [Электронный ресурс] : в ред. от 02.07.2009 г. № 31-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
3. Словарь русского языка : в 4 т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А. П. Евгеньевой. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Рус. яз., 1981—1984. — Т. 2. — 1982. — 736 с.
4. Социологический энциклопедический словарь на русском, английском, немецком, французском, чешском языках / ред.-координатор — акад. РАН Г. В. Осипов. — М. : ИНФРА-М : НОРМА, 1999. — 488 с.
5. Новейший философский словарь / сост. и гл. науч. ред. А. А. Грицанов. — 2-е изд., переработ. и доп. — Минск : Интерпрессервис : Кн. Дом, 2001. — 1279 с.
6. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / сост. и гл. науч. ред. С. Ю. Солодовников. — Минск : МФПЦ, 2002. — 1008 с.
7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. : Указ Президента Рос. Федерации, 12 мая 2009 г., № 537 // Рос. газета. — 2009. — № 4912 (88).
8. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875-ХП : с изм. и доп., принятыми на референдуме 24 нояб. 1996 г. : в ред. решения респ. референдума от 17 окт. 2004 г. № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2004. — № 188. — 1/6032.

**5.1. КОНСТИТУЦИОННЫЙ ОПЫТ  
ЗАКРЕПЛЕНИЯ СУВЕРЕНИТЕТА И ПРАВА  
НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИЯМИ  
НЕКОТОРЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ**

Конец XX — начало XXI в. для ряда европейских государств, характеризовавшихся ранее как ориентированные на социалистическую модель развития, представляет собой качественно новый этап — преобразование конституционных основ суверенитета и государственного строя.

Изменение геополитической ситуации в европейском регионе было обусловлено качественно новым этапом в государственном развитии восточноевропейских государств — обретение независимости, самостоятельности, преобразование конституционных основ суверенитета. Изменение политических режимов, формы правления, государственного устройства, экономических систем и других важнейших элементов государственного и общественного строя в этих странах влекло за собой необходимость их правового закрепления на конституционном уровне.

Конституционное закрепление суверенитета восточноевропейскими государствами характеризуется традиционным подходом в использовании сложившейся правовой лексики и обусловлено геополитическими процессами образования суверенных государств в конце XX в., что отразилось на содержании, форме и объеме регулирующих его норм.

Конец XX в. в Европе следует рассматривать в истории не только как временные, хронологические рамки, но в большей степени как новый этап в формировании геополитического пространства в процессе государственного строительства целого ряда стран этого региона. Этот период характеризуется как центростремительными (например, объединение ФРГ и ГДР), так и центробежными процессами (например, распад СССР, Югославии, Чехословакии).

Несмотря на видимую схожесть трансформационных политических процессов стран данного региона, мотивация, средства, методы и их ме-

ханизмы отличались большим многообразием. Обретение нового международно-правового статуса таких государств влекло за собой, безусловно, преобразовательные реформы, носящие порой революционный характер, которые привели к кардинальным изменениям основ государственного строя. Их правовое регулирование требовало значительных профессиональных усилий со стороны законодателя, чья нормотворческая практика была основана на правовых традициях, идеологии, политической системе, формировавшихся десятилетиями и укоренившихся в сознании, сложившихся в том числе и в правовой системе, науке, лексике. Это сказалось на разрабатываемом внутригосударственном законодательстве, в первую очередь на принимаемых конституционных актах. Однако, несмотря на политические и экономические трудности и теоретико-правовые дискуссии, законодательные органы большинства государств демонстрировали высокий уровень профессионализма, и в содержании конституционных актов закреплялись правовые новеллы, отражающие потребности и реалии нового времени.

Вместе с тем следует отметить, что гуманитарная, прежде всего политологическая и правовая, наука оказалась в значительной степени не готовой к внесению конструктивных, взвешенных, обоснованных предложений в отношении столь стремительных преобразовательных процессов в обществе и государстве. Правовая наука находилась в этот период на стадии переосмысления, переоценки происходящих процессов, поиска новых подходов, формирования и попытки обоснования современных теорий и концепций. Для обозначения и регулирования неизвестных на данный момент отечественной правовой науке и практике явлений нередко использовались классические, традиционные правовые понятия и обороты. Вместе с тем следовало учитывать, что употребление их в новом контексте влекло за собой и изменение содержания, способа, формы применения. Зачастую законодатель в своем стремлении успеть урегулировать быстро меняющиеся общественные отношения не уделял необходимого внимания футурологическому аспекту политико-правовой лексики, сложившейся в эпоху социализма для обоснования его идей, целей и ценностей.

Однако в политическом движении государств к самостоятельности и независимости в первую очередь требовался формально-юридический акт признания нового статуса объединившихся или отделившихся государств. Эта стадия сопровождалась юридическим оформлением политического процесса путем принятия деклараций об объявлении независимости, государственном суверенитете и дальнейшем закреплении политико-правовых основ суверенитета на конституционном уровне.

Анализ правового закрепления конституционных основ суверенитета странами Восточной Европы со всей очевидностью демонстрирует пре-



емственность традиционных идей, подходов, политико-правовых категорий и терминов, развивавшихся и применявшихся как в эпоху вхождения этих государств в социалистический блок, так и в постсоциалистический, постсоветский период на стадии обретения суверенитета.

В основе этого процесса можно идентифицировать несколько факторов, но один из них — футурологический — в отечественной правовой науке не рассматривается. При анализе правовой регламентации суверенитета на конституционном уровне следует выделить несколько направлений исследования. Во-первых, используется ли данный термин в тексте конституции того или иного государства или его содержание раскрывается опосредованно. Во-вторых, закрепляются ли основные элементы суверенитета, общепризнанные в теории права. В-третьих, поскольку в сложившейся политико-правовой практике применяются укоренившиеся в правовой науке лексические обороты для обозначения носителей, субъектов и источника суверенитета, следует проанализировать, какие термины используются в конституционных актах для их обозначения — народ, нация или государство, а также являются ли они при этом источником суверенитета и (или) государственной власти. Наконец, целесообразно и важно при исследовании конституционных актов в первую очередь полинациональных государств выявить содержание понятий «национальный суверенитет» и «народный суверенитет», их соотношение, способы и пределы правовой регламентации.

Следует отметить, что предметом самостоятельного исследования является вопрос о соотношении народного или национального суверенитетов с правом на самоопределение, содержание которых неравноценно, но в отличие от правовой и политической науки в сложившейся политико-правовой практике они нередко неправомерно используются как тождественные.

Законодательство европейских государств по-разному устанавливает характер и объем правовой регламентации суверенитета на конституционном уровне. В некоторых конституциях политико-правовой институт суверенитета закрепляется весьма подробно: уже в преамбуле обосновывается создание суверенного государства на основе права на самоопределение, определяется источник либо носитель суверенитета, декларируются основные элементы суверенитета (верховенство власти, народ, территория), некоторые формы, способы его обеспечения и реализации (формы государственной собственности, банковская система и финансово-экономическая политика, статус, цели, направления и основания применения регулярных войск или иных военных формирований, национальная и этническая политика, государственные символы, принципы

международного сотрудничества и внешней политики, в том числе в области обеспечения безопасности и т. д.).

Как правило, в преамбуле или первых статьях конституций определяется, от имени кого принималась данная конституция, что прямо или косвенно указывает, какой социальной общностью (народом, нацией) было реализовано право на самоопределение и кто является источником суверенитета — государство, народ либо нация. Данные положения, провозглашая источник, носитель, субъект суверенитета, тем самым определяют степень демократичности конституционного или иного акта. При более детальном анализе законодательства проявляется декларативный либо реальный характер правовых положений, выявляются формы прямой демократии, т. е. способы реализации народом своей власти, участия в управлении государством и принятии решений по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Такие положения конституционных актов представляют собой наивысшую политико-правовую форму закрепления власти народа. Провозглашение народа в качестве источника, субъекта либо носителя суверенитета представляется нам более значимым в отличие от закрепления лишь его права на самоопределение. Большинство исследователей отмечают, что данное право является лишь предпосылкой для дальнейшей реализации народом его власти в полном объеме.

Так, в сложившейся политико-правовой практике применяются укрупнившиеся в правовой науке лексические обороты для обозначения носителей (субъектов) и источника суверенитета и государственной власти. Традиционно в текстах большинства конституций *народ* упоминается как источник государственного суверенитета, государственной власти, носитель суверенитета.

Так, например, как и большинство государств, стремящихся в своем развитии к демократическим ценностям, Хорватия в своей Конституции провозгласила: «...*власть* исходит от *народа* и принадлежит *народу*» (ст. 1 ч. II «Основные положения»). Вместе с тем именно государство объявлено как суверенное.

В Конституции Чехии четко установлено, что *народ* является *источником всей государственной власти* (абз. 1 ст. 2), но не суверенитета.

Конституция Эстонской Республики, принятая на референдуме 28 июня 1992 г., провозглашая народ носителем верховной власти, также прямо не употребляет термин «суверенитет», но представляет собой типичный образец опосредованной его правовой регламентации: «На-

род Эстонии, выражая непоколебимую веру и твердую волю укреплять и развивать государство, которое создано по непреходящему праву государственного *самоопределения народа* Эстонии... Эстония — самостоятельная и независимая демократическая *республика*, где *носителем* верховной *власти* является *народ*» (ст. 1). В данном случае речь идет о самоопределении народа путем образования государства, т. е. народ — источник суверенитета, а государственный суверенитет республики провозглашен через объявление важнейших его свойств, черт — самостоятельности и независимости.

Согласно принятой гражданами Литовской Республики на референдуме 25 октября 1992 г. Конституции «государство создается *Народом*, *суверенитет принадлежит Народу*» (ст. 2), «никто не может ущемлять или ограничивать *суверенитет Народа*, присваивать *суверенную волю*, *принадлежащую всему Народу*. Народ и каждый гражданин вправе оказывать противодействие любому, кто насильственным путем посягает на независимость, территориальную целостность, конституционный строй Литовского государства» (ст. 3), «Высшую суверенную волю Народ осуществляет непосредственно или через своих представителей, избранных демократическим путем» (ст. 4) и некоторые другие.

В принятой от имени народа Конституции Латвии также утверждается, что суверенная *власть принадлежит народу*.

Законодатель Албании весьма обстоятельно подошел к данному не только правовому, но и политическому вопросу. Народ как историческая, социально-политическая общность выступил как основной субъект правоотношений, при этом выдвинув одной из главных целей процветание нации и национальное единство. В соответствии с преамбулой Конституции Албании, принятой 21 октября 1998 г., «*народ* Албании,... обязуясь защищать достоинство и человеческую личность, а также процветание всей нации, мир, благополучие, культуру и общественное согласие, исходя из векового чаяния албанского народа о равенстве и национальном единстве, глубоко веря в то, что справедливость, мир, согласие и сотрудничество между нациями являются наивысшими ценностями человечества» ; в ст. 2 ч. 1 «Основные принципы» четко, прямо провозглашается *народ в качестве носителя суверенитета* и формы осуществления народом суверенитета через своих представителей или непосредственно.

Конституция Польши также провозглашена от имени народа: «Вновь обретя в 1989 году возможность суверенно и демократически определять Ее судьбу, мы, *Польский Народ* — все граждане Республики, вводим Конституцию Республики Польша» (преамбула).

Таким образом, данные понятия — источник, носитель, субъект суверенитета не тождественны, но тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Провозглашение конституциями так называемого *народного суверенитета* основано на традиционных научных подходах. Вместе с тем более подробный, тщательный анализ положений свидетельствует о возможности его реализации, используя только государственные формы и способы, что может быть достигнуто лишь в рамках государственного суверенитета.

В то же время в конституционной практике европейских государств имеют место также конституции, провозглашающие суверенитет исключительно в отношении *государства*. К ним относится Конституция Эстонии, которая провозглашает государство как «самостоятельную и независимую демократическую республику, где носителем верховной власти является народ. Самостоятельность и независимость Эстонии непреходящи и неотъемлемы» (ст. 1), они основаны на «непреходящем праве государственного самоопределения народа Эстонии» (преамбула).

Так, в соответствии со ст. 1 «Словацкая Республика есть *суверенное*, демократическое и правовое *государство*». Особое значение в провозглашении суверенитета сыграла принятая 23 декабря 2008 г. Основная Конституционная Хартия самостоятельности и независимости Республики Словении, в которой наряду с провозглашением самостоятельности и независимости отрицательно оценивался опыт вхождения в СФРЮ: «Республика Словения и ранее по своему конституционному устройству являлась государством и только часть своих суверенных прав осуществляла в Социалистической Федеративной Республике Югославии». При этом демонстрируется готовность Словении в качестве самостоятельного и независимого государства к дальнейшему сотрудничеству с бывшими союзными республиками на принципах суверенного равенства и территориальной целостности.

Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. провозгласила: «Чешская Республика является *суверенным*, единым и демократическим правовым *государством*» (ст. 1). В гл. 1 «Основные положения» закрепляет также иные важнейшие принципы организации государственного устройства, в том числе то, что народ является источником всей государственной власти (ст. 2), и унитарную форму политико-территориального устройства (ст. 11). На правовое регулирование государственного суверенитета направлены и «Переходные и заключительные положения», регулирующие вопросы, связанные с переходом от федеративного устройства государства к двум унитарным государствам и конститутированием Чешской Республики (гл. 8).

Дуалистичный подход в закреплении понятия «суверенитет» прослеживается во многих конституциях, упоминающих одновременно двух

носителей — субъектов суверенитета. В преамбуле Конституции Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. прямо указывается на принятие конституционного акта Государственным собранием. Вместе с тем ее демократический характер раскрывается в гл. I «Общие положения» § 2 п. 2: «В Венгерской Республике вся власть принадлежит *народу*, который *осуществляет свой суверенитет* через избранных представителей, а также непосредственно». При этом § 5 не только возлагает защиту принадлежащей народу власти на государство, но также провозглашает основные свойства, черты государственного суверенитета: «Венгерская Республика защищает свободу и власть народа, *независимость страны и ее территориальную целостность, а также ее границы*, закрепленные в международных договорах».

Такая же правовая регламентация имеет место в Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г.: «Выражая тысячелетнюю национальную самобытность и *государственность* хорватского народа, подтвержденную всем ходом исторического развития в различных государственных формах и развитием идеи об историческом праве хорватского народа на *полный государственный суверенитет...*» (ч. I), при этом термин «суверенитет» также используется в отношении самого государства — «*Республика Хорватия* формируется и развивается как *суверенное* и демократическое *государство*» (ч. I).

Конституция Хорватии может служить примером правовой регламентации внешнеполитического аспекта и оценки своего прежнего статуса в составе Югославии и вхождении в межгосударственные союзы и объединения. Аналогичной позиции придерживается также целый ряд государств Восточной Европы конца XX в. Это объясняется отсутствием стремления к возврату к ранее существовавшей политической модели организации государства. Обращает внимание положение о «запрете возбуждения процедуры объединения Республики Хорватия в союзы с другими государствами, объединение с которыми привело бы или могло бы привести к возрождению югославского государственного образования или к установлению неких балканских связей в какой-либо форме» (ст. 135 «VII Международные отношения. 2. Объединение и отделение»). Аналогичный подход к международным союзам имеет место и в конституциях прибалтийских стран и Польши.

Отличительной особенностью Конституции Хорватии является весьма подробное закрепление основных черт суверенитета, его пределов и главных аспектов содержания: «Суверенитет Республики Хорватия неотчуждаем, неделим и непередаваем», также пространственных пределов: «Суверенитет Республики Хорватия распространяется на ее территорию

на суше, на реки, озера, каналы, внутренние морские воды, территориальное море и воздушное пространство над этими территориями»; наконец, внешнеполитической юрисдикции: «Республика Хорватия в соответствии с международным правом осуществляет суверенные права и юрисдикцию в отношении морских территорий и континентального шельфа Адриатического моря за пределами государственной территории до границ с соседними странами... Республика Хорватия заключает союзы с другими государствами, сохраняя за собой суверенное право самостоятельно принимать решения о делегировании полномочий и право на свободный выход из них» (ст. 2).

31 декабря 1989 г. была принята новая редакция Конституции Польши, в которой из названия государства было убрано слово «Народная», но при этом указывалось, что власть принадлежит нации. Конституция Польши также провозглашена от имени народа: «Вновь обретя в 1989 году возможность суверенно и демократически определять Ее судьбу, мы, *Польский Народ* — все граждане Республики, вводим Конституцию Республики Польша». Принцип преемственности данных положений прослеживается и принятой позже Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г. В соответствии со ст. 4 «Верховная власть в Республике Польша принадлежит народу», однако народ не провозглашается носителем или источником суверенитета, так как понятие «суверенитет» в данной конституции употребляется исключительно в отношении государства. Более того, в тексте Конституции прямо провозглашается государственный суверенитет: «Польша допускает ограничение *государственного суверенитета* путем передачи на основании международного договора международной организации или международному органу компетенции органов государственной власти» (ст. 90).

Особенностью Конституции Польши является то, что она единственная среди восточноевропейских государств содержит положения, предусматривающие обеспечение государственного суверенитета со стороны президента и иных государственных органов: «Президент Республики следит за соблюдением Конституции, стоит на страже суверенитета и безопасности государства, а также неприкосновенности и неделимости его территории» (ст. 126 п. 2). Порядок реализации данного положения содержится в ст. 230: «В случае угрозы конституционному устройству государства, безопасности граждан или публичному порядку Президент Республики по предложению Совета Министров может ввести на определенное время, не дольше 90 дней, чрезвычайное положение на части или на всей территории государства».

Это одна из немногих конституций, которая прямо закрепляет также важнейшие гарантии государственного суверенитета. В ст. 5 Кон-

ституции обосновывается, что Республика Польша стоит на страже независимости и неприкосновенности своей территории. В соответствии со ст. 26 обеспечение безопасности и неприкосновенности границ возложено на Вооруженные силы Республики Польша, которые служат защите независимости государства и неделимости его территории (п. 1), а также сохраняют нейтралитет в политических вопросах (п. 2).

Для бывших советских республик также характерно использование термина «суверенитет» в отношении народа, нации и государства, так как в основе такого подхода лежат идеи наиболее известной и распространенной концепции трех субъектов (носителей) суверенитета. Так, весьма типичными представляются конституционные положения Украины и Беларуси, если их также относить к восточноевропейскому сообществу государств.

В частности, Украина последовательно придерживается концепции существования народного и государственного суверенитета. В соответствии с Конституцией Украины «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи *суверенну волю народу*,... приймає цю Конституцію – Основний Закон України» (преамбула). В то же время в соответствии со ст. 1 «Україна є *суверенна і незалежна*, демократична, соціальна, правова *держав*а», а в ст. 2 закрепляются его пространственные пределы: «*Суверенітет України поширюється на всю її територію*».

В Конституции Республики Беларусь также прослеживается четкая взаимосвязь признания как государственного, так и народного суверенитетов и их закрепление. Так, ст. 1 ч. 2 провозглашает: «Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику», т. е. официально закрепляет основные признаки, свойства государственного суверенитета — верховенство и самостоятельность. Наряду с государственным суверенитетом в ст. 3 Конституции «единственным источником государственной власти и *носителем суверенитета*» признается народ.

Одним из наиболее важных аспектов государственно-образовательных процессов в современной геополитике является обеспечение суверенитета в полинациональных государствах. Анализ некоторых европейских конституционных актов свидетельствует об отсутствии единообразия в понимании содержания понятий «*народный*» и «*национальный*» суверенитет, что ведет к их искажению и коллизии в применении норм. Многочисленные межэтнические, национальные конфликты — во многом результат несогласованной не только международной, но даже внутригосударственной политики по данному вопросу, отсутствие правовой регламентации либо ее нечеткой, неоднозначной формы рассматриваемых политико-правовых категорий.



В настоящее время на карте Европы фактически абсолютное большинство государств унитарные. Однако народы, их населяющие, представлены относительно большим многообразием наций. Длительный исторический процесс становления государственности сказался на составе населения: государства, будучи когда-то образованными одной нацией (народом, принадлежащим к одной нации), с течением времени утратили свою монохромность, миграционные процессы различного генеза, ассимиляция повлияли на национальный состав населения. Тем не менее в общественно-политической лексике, равно как и в текстах многих конституционных актов полинациональных государств, традиционно народ как историческая социальная общность соотносится с конкретной нацией, послужившей исторически основой для государствообразующего процесса, и, как следствие, так же именуется. Такой подход является характерной чертой большинства современных конституций. Однако в научной литературе ведутся дискуссии относительно правомерности и корректности легализации в политико-правовой лексике идентификации народа государства через (опосредованно) конкретную (как правило, коренную) нацию. Поскольку в настоящее время большинство государств характеризуются как полинациональные, возникает вопрос, насколько правомерно называть народ такого государства идентично нации, исторически его образовавшей, т. е. фактически сводить все национальное многообразие народа государства к одной нации.

Так, например, в соответствии с преамбулой Конституции Албании, принятой 21 октября 1998 г., *народ* как историческая, социально-политическая общность выступил в качестве основного субъекта правоотношений, при этом выдвинув одной из главных целей процветание *нации* и национальное единство. Некоторые положения Конституции свидетельствуют о приоритете национального аспекта, выделяемого законодателем в отношении категории «народ»: «Республика Албания защищает национальные права *албанского народа*, проживающего за ее пределами» (ст. 8 п. 1.), «Государственным языком в Республике Албания является албанский язык» (ст. 14 п. 1), далее в той же статье закрепляется статус национальных символов — флага, гимна и национального праздника — День флага.

Признавая албанскую нацию как «народообразующую», вместе с тем ст. 3 Конституции демонстрирует стремление государства к проведению лояльной, социально ориентированной национальной политики, при которой государство обязано уважать национальное равенство и национальное наследие, сосуществование и взаимопонимание албанцев с национальными меньшинствами, а ст. 20 провозглашает принципы свободы и равенства национальных меньшинств.



Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. была в соответствии с преамбулой принята одновременно как от имени нации: «Мы, словацкая нация... исходя из естественного *права наций на самоопределение*, вместе с представителями национальных меньшинств и этнических групп, живущими на территории Словацкой Республики», так и от имени граждан: «Мы, граждане Словацкой Республики, принимаем посредством своих представителей настоящую Конституцию». Одновременное использование двух терминов объясняется, с одной стороны, демократическим характером, и потому Конституция принимается от имени нации. С другой стороны, именно все граждане образуют словацкий народ, имеют политические права и свободы, участвуют в принятии государственно-важных решений и формировании органов государственной власти, что и обуславливает процедуру принятия Конституции. Вместе с тем именно государство в тексте Конституции объявляется суверенным.

Аналогичным образом, определяя один термин через другой, поступил и законодатель в Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г.: «Выражая тысячелетнюю *национальную* самобытность и государственность хорватского *народа*...». Вместе с тем, будучи многонациональным государством, Хорватия на конституционном уровне провозгласила ряд принципов национальной политики, среди которых важнейший – национальное равноправие (ст. 3), а также предоставление ряда политических прав представителям национальных меньшинств: «Представителям национальных меньшинств законом может быть гарантировано наряду со всеобщим избирательным правом специальное право избирать своих представителей в Хорватский собор» (ст. 7), культурных прав: «В Республике Хорватия официальным является хорватский язык и латинский алфавит. В отдельных административно-территориальных единицах наряду с хорватским языком и латинским алфавитом может быть введен в официальное использование другой язык, а также кириллический или иной алфавит на условиях, предписанных законом» (ст. 12), в том числе право на культурную автономию: «В Республике Хорватия равноправны представители всех народов и национальных меньшинств. Представителям всех народов и национальных меньшинств гарантируется свобода выражения народной принадлежности, свободное использование своего языка и письменности, а также право на культурную автономию» (ст. 15).

Некоторые конституции весьма обстоятельно закрепляют права национальных меньшинств и отводят им значительный объем текста. Так, например, Конституция Словении отводит этому вопросу разд. 4 «Права национальных меньшинств и этнических групп». Его особенностью является своеобразная оговорка в отношении «осуществления прав граждан,

принадлежащих к национальным меньшинствам и этническим группам, гарантированных настоящей Конституцией, которое не должно создавать угрозу суверенитету и территориальной целостности Словацкой Республики или приводить к дискриминации остального населения» (ст. 34 п. 3).

Среди восточноевропейских государств только Конституция Эстонии прямо устанавливает право на образование национальной автономии: «Национальные меньшинства имеют право создавать в интересах национальной культуры самоуправленческие учреждения на условиях и в порядке, установленных Законом „О культурной автономии национальных меньшинств“» (ст. 50).

Следует отметить, что более корректно и последовательно с научно-правовой точки зрения было бы применять термин «национальный» в отношении меньшинств в конституциях иных европейских государств.

Традиционно урегулированы культурные права и свободы польских граждан, принадлежащих к национальным и этническим меньшинствам, в Конституции Польши. В соответствии со ст. 35 государство обеспечивает их свободу сохранения и развития собственного языка, сохранения обычаев и традиций, а также развития собственной культуры (п. 1), им также предоставляется право на создание собственных образовательных, культурных и служащих охране религиозной самобытности учреждений, а также на участие в решении вопросов, касающихся их культурной самобытности (п. 2). Польша допускает ограничение государственного суверенитета путем передачи на основании международного договора международной организации или международному органу компетенции органов государственной власти (ст. 90).

Придание особого значения необходимости защиты и обеспечения прав и свобод национальных и этнических меньшинств прослеживается и во включении в Конституцию Венгрии отдельной гл. V «Комиссар Государственного собрания по правам граждан и Комиссар Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств». В гл. XII «Основные права и обязанности» закрепляются не только традиционные культурные права, но и политические — национальные и этнические меньшинства признаются участниками народной власти. Так, особенностью Конституции Венгрии является признание живущих в Венгерской Республике национальных и этнических меньшинств участниками народной власти; «они представляют собой государствообразующие факторы» (п. 1 ст. 68), защита которых возложена на государство. В положениях § 6, 10 закрепляются основные принципы международного права в области обеспечения равенства, свободы, мирного развития, сосуществования, сотрудничества, отказа от угрозы применения насилия в отношении других наций и народов.

Статья 64 Конституции Словении направлена на урегулирование особых прав автохтонных итальянского и венгерского национальных сообществ в Словении: «Автохтонным итальянскому и венгерскому национальным сообществам гарантируется право свободно использовать свои национальные символы и в целях сохранения своей национальной самобытности учреждать организации, развивать хозяйственную, культурную и научно-исследовательскую деятельность в области общественной информации и издательского дела. В районах компактного проживания данных национальных сообществ их представители в целях осуществления своих прав учреждают свои самоуправляющиеся сообщества». Важной гарантией политических прав этих народов является право избирать в Государственное собрание по одному депутату от итальянского и венгерского национальных сообществ (ст. 80).

Принятию Конституции Чехии предшествовала Хартия основных прав и свобод Чехии (Чешской Республики) от 9 января 1991 г., в преамбуле которой утверждаются права чешской нации и словацкой нации на самоопределение. Как и большинство восточноевропейских государств, Хартия Чехии устанавливает права национальных и этнических меньшинств, которым отводится отдельная гл. III (ст. 24, 25). Такой подход можно рассматривать как типичный.

Аналогичным образом урегулирован статус национальных и этнических меньшинств и другими конституциями данного геополитического региона.

Таким образом, несмотря на качественно новые преобразовательные процессы на современном этапе в области государственного развития, конституционное законодательство стран Центральной и Восточной Европы по-прежнему опирается на традиционные взгляды и научные теории о содержании и носителях, субъектах суверенитета. Современной наукой в основном анализируются политический и политологический аспекты, предпринимаются попытки правовой регламентации применительно к принципиально изменившейся объективной реальности, но при этом не учитываются изменения лексического характера, что влияет на содержание используемых понятий и категорий.

В связи с этим одни и те же политические явления, связанные с суверенитетом, по-разному обозначаются в политико-правовой лексике, нередко происходит подмена понятий или их отождествление, что обуславливает необходимость их дальнейшего исследования. Так, например, независимость и самостоятельность государства, представляющие сущность государственного суверенитета, в последующих статьях текстов конституций нередко дублируются самим термином «суверенитет», а народовластие

и формы его реализации (представительная и непосредственная) провозглашаются как народный суверенитет и т. п. Зачастую содержание государственного суверенитета обозначается как народный суверенитет.

Конституционное закрепление суверенитета восточноевропейскими государствами характеризуется традиционным подходом в использовании сложившейся правовой лексики и обусловлено геополитическими процессами образования суверенных государств в конце XX в., что отразилось на содержании, форме и объеме регулирующих его норм.

Таким образом, следует признать необходимость дальнейшего развития теоретических основ учения о суверенитете, формах его реализации и обеспечения, способах правовой регламентации в целях совершенствования действующего законодательства и практики его реализации.

## **5.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ВЗАИМОВЛИЯНИЕ В РАЗВИТИИ**

В условиях глобализационных процессов формирования универсальных политических, финансово-экономических, геостратегических, правовых и иных региональных, надгосударственных институтов и механизмов взаимодействия проблема взаимопроникновения культурологического компонента фактически во все системы неизбежна. Характер, степень глубины и диапазона охватываемых общественных отношений зависит от многих факторов: степени готовности (добровольной или навязываемой со стороны, агрессивной) различных субъектов, региональных, международных, внутригосударственных отношений к сотрудничеству; уровня соотношения их экономического, политического, правового и собственно культурологического развития; степени социализации; отличия политических режимов, типов правовых систем и других особенностей. Однако в современной политике и правовой науке, порой незаслуженно и необъективно, первичные причины несоответствия целей, форм, методов партнерского сотрудничества или, наоборот, тесное взаимодействие социальных общностей, государственных или международных институтов отодвигаются на задний план, игнорируются. Это, безусловно, создает дополнительные проблемы во взаимопонимании, мешает построению конструктивной модели взаимодействия.

Несмотря на то, что человеческая цивилизация достигла колоссальных результатов в различных областях, конфликты различного генеза по-прежнему существуют и с развитием науки и техники достигают все большего поражающего эффекта. В условиях возрастающей роли и значения геополитической экономики все в меньшей степени учитываются

национальные, этнические, ментальные, культурологические мотивации, представляющие зачастую первопричину производных проблем — религиозных, расовых, территориальных, ресурсных, политических и иных. Традиционные требования, предъявляемые к современным государствам как высокоразвитым, несмотря на имеющиеся место различия в подходах и широком диапазоне стандартов, как правило, сводятся к анализу их политических, экономических и правовых систем.

Политическая карта мира содержит всю палитру возможных примеров различных моделей экономик, типов правовых и политических систем. Но при всем многообразии политических режимов и национальных правовых систем именно область прав и свобод человека является эталоном для исследования и характеристики основных качеств государства — формы правления и государственного устройства, многообразия демократических политических институтов, идеологий и мнений, элементов гражданского общества, системы закрепленных в нормах права гарантий по реализации прав и свобод.

Отражением существующей международной и государственной политики, формой ее выражения, реализации являются право и правовая наука как способ генерирования потенциальных возможностей их совершенствования. Современная правовая наука достигла высокого уровня в своем развитии, в том числе в способности выделять, обобщать, классифицировать на основе общих и особенных черт различные общественные, государственные, международные и иные явления. Это относится к выделению, классификации типов правовых систем, видов конституций и иных правовых актов, способам правовой регламентации правоотношений и т. п. Но, несмотря на все эти основания и методы политико-правового анализа, как правило, даже в рамках одного типа, вида, того или иного института, явления именно культурологические, ментальные, языковые, терминологические особенности детерминируют отличия политико-правовых категорий. Так, например, именно национальные, языковые, религиозные, иные культурологические особенности, в том числе традиции и обычаи, обуславливают различную интерпретацию государствами, относящимися к единому геополитическому региону, одному типу правовых и политических систем, содержание таких понятий, как государственный и конституционный строй, конституция, суверенитет, возрастной ценз, социальный статус, право на вероисповедание, право на жизнь, личная свобода, свобода мнений и убеждений и т. п.

Современная архитектура международных отношений весьма сложна и нередко противоречива, но ряд наметившихся во второй половине XX в. тенденций в ее развитии, бесспорно, носят последовательный поступа-

тельный характер. Не только на внутригосударственном, но и на международном уровне система ценностных ориентиров существенно видоизменяется и расширяется. В конце XX — начале XXI в. приоритетной становится оценка многообразия институтов гражданского общества, совершенства избирательных технологий, форм общественного самоуправления, уровня развития и степени полноты реализации прямой и представительной демократии, национального законодательства, его чувствительности к международным стандартам в области прав человека, реальности и эффективности условий их реализации и защиты. При этом следует отметить, что именно область прав человека представляет наиболее показательной и вместе с тем уязвимой.

Развитие общественных отношений неизбежно ведет к появлению новых государственно-общественных явлений и политико-правовых категорий, углублению содержания уже существующих или их уточнению, коррекции. К таковым понятиям следует отнести «государственный суверенитет» и «права человека».

Так, в правовой науке сложилось устойчивое мнение о государственном суверенитете как о конгломерате в первую очередь трех основных государственно-правовых институций — наличии территории, власти, распространяющейся в ее пределах, и народа (граждан), проживающего в этих территориальных пределах. Однако фактическое состояние практики государственного строительства демонстрирует очевидную недостаточность и необеспеченность этих проявлений государственного суверенитета. Всякое государство стремится сконструировать и внедрить систему мер, поддерживающих его международную правосубъектность и внутригосударственную стабильность. Так, суверенитет государства проявляется в многочисленных сферах — международно-правовой, национально-правовой, экономической, финансовой, хозяйственной, правотворческой, в области государственного строительства, национальной безопасности и обороноспособности, международного сотрудничества и др. Социальная сфера всегда остается самой уязвимой.

В этой связи благополучное, поступательное развитие общественных отношений порождает новые формы, способы для самореализации каждого человека, что влечет за собой необходимость совершенствования национального законодательства и существующих моделей правового статуса личности. При этом в каждом государстве присутствует большое многообразие различных социальных групп, общностей, чей правовой статус отличается. Анализ конституций различных стран свидетельствует о многообразии подходов в закреплении прав и свобод, что обусловлено национально-государственными особенностями. Гибкая взаимосвязь

и взаимовлияние международных стандартов и национального законодательства позволяют находить компромисс и взаимопонимание в международном сотрудничестве на уровне универсальных норм, единых для всех участников межгосударственного процесса, развивая при этом собственную национальную государственную и правовую системы.

Вместе с тем долгое время научно-правовой анализ взаимосвязи между объемом и характером государственного суверенитета и содержанием прав и свобод носил второстепенный характер.

В середине XX в. в сложных условиях после Второй мировой войны начинается новый этап формирования международного права, развития межгосударственного сотрудничества, складывается система общечеловеческих ценностей в области прав и свобод человека, признанных универсальными, влияние которых существенным образом повлияло на внутригосударственное право, формы взаимодействия государств и правовые пределы урегулирования конфликтов.

Самые влиятельные международные организации XX в., сначала Лига Наций, а затем и ООН, имели своей целью в первую очередь поддержание международного мира и безопасности, создание сбалансированной многополярной системы межгосударственного сотрудничества, способной предложить мировому сообществу государств принципиально новые формы и способы взаимодействия. Пожалуй, наибольшим образом два фактора повлияли на изменение акцентов в развитии международного права.

Развитие основ международного гуманитарного права и права прав человека повлияло на теорию абсолютного суверенитета, согласно которой государственные и общественные отношения, возникающие в политико-территориальных пределах, относятся к внутренней юрисдикции государства. Формирование международной системы защиты прав человека означало, что права, свободы, обязанности не могут далее оставаться только и исключительно предметом внутригосударственного права, а проявление внимания к оценке их состояния со стороны других государств могут расценить как нарушение принципа невмешательства во внутренние дела суверенного государства.

Однако, отказавшись от теории абсолютного суверенитета, в последние годы наметилась, к сожалению, весьма устойчивая тенденция — под предлогом гуманитарной интервенции, защиты прав человека, снятия политической напряженности, содействия стабилизации в государстве и обществе достаточно часто оказывается давление на официальное руководство некоторых государств.

В этом усматривается гиперболизация проблемы прав человека в контексте международного сотрудничества, умаление роли и значения на ее



фоне иных принципов международного сотрудничества с целью ограничить государственный суверенитет и придать характер объективной целесообразности причинам и основаниям для вмешательства во внутренние дела государств.

Важным фактором, повлиявшим на переход политико-правовой проблемы прав человека в разряд приоритетных, на уровень международно-значимых, стало принятие Устава ООН. В процессе его разработки удивительным образом нашел подтверждение тезис о том, что в борьбе противоположностей рождается истина. Так, две мировые политические системы в лице супердержав — СССР и США — повлияли на формирование универсальной концепции прав человека.

С одной стороны, сама идея защиты прав человека на уровне ООН принадлежит американским неправительственным организациям. Под их влиянием правительством США при поддержке латиноамериканских государств в Думбартон-Оксе 1944 г. при разработке Устава ООН было внесено предложение о включении в его текст Декларации о правах человека.

Вместе с тем незаслуженно умаляется роль СССР в становлении универсальной системы прав человека. Как правило, в научной юридической и политической науке отмечается историческое и политическое значение и влияние на развитие национально-правовых систем Всеобщей декларации прав человека. Однако есть и другая сторона этой проблемы, о которой деликатно умалчивают. Задолго до принятия ООН Всеобщей декларации прав человека (1948) так называемая сталинская Конституция СССР предвосхитила и предопределила вектор развития международного права и сотрудничества в этой области.

Принятая в 1936 г. Конституция СССР отличалась многими правовыми новеллами, но бесспорным ее достоинством стала гл. 8, в которой весьма широко, полно в сравнении с конституционными актами других государств были провозглашены основные права и свободы человека. Этот позволило говорить о ее прогрессивном демократическом характере, повлиявшем не только на конституционное развитие стран социалистической ориентации, но и на распространение идеи позитивистской концепции на значительном геополитическом пространстве.

Но, пожалуй, еще более важным является ее политико-правовое влияние на процесс формирования самой системы международной безопасности задолго до появления ООН. Конституция заложила правовые и идеологические основы формирования универсальной системы прав человека, подготовила мировое сообщество государств к осознанию и признанию ценности прав человека и, самое главное, необходимости создания системы условий, гарантий, механизмов их реализации и защиты со стороны государства.



Таким образом, позже, при разработке текста Всеобщей декларации прав человека, западные государства исходили из теоретических основ естественно-правового учения о правах человека, в то время как СССР и страны социалистической направленности придерживались позитивистской концепции.

Сочетание идей этих научных направлений в области прав человека позволило закрепить во Всеобщей декларации прав человека максимально возможный перечень прав и свобод человека, став универсальным стандартом для государств с различными политическими системами, придерживающихся отличных идеологических, религиозных, культурологических направлений в своем развитии. Однако признавая такой подход универсальным, фактически отрицается возможность позиционирования другими цивилизациями с учетом региональной специфики собственного представления о содержании и сущности прав человека как социального, философского и правового феномена.

Практика международного сотрудничества подтверждает, что право на существование имеют также множество других цивилизаций, культур и концепций прав человека — межамериканская, афро-азиатская, исламская, восточнославянская и иные и др. Имея много общего, они существуют на основе собственных уникальных систем религиозных, философских, общественно-политических, экономических и культурных ценностей, определивших специфику каждой из них. Создание международного контрольного механизма по наблюдению за соблюдением прав человека во всех странах мира, в том числе в региональных организациях, основано на признании культурологических и религиозных различиях и позволяет всем народам сохранять свою национальную, культурную, религиозную, языковую идентичность.

Но при этом следует также учитывать, что универсализация прав человека в современном мире проводится под лозунгами гуманитарной интервенции и нередко сопровождается вмешательством со стороны некоторых стран и их коалиций во внутренние дела других стран под правозащитным предлогом в целях реализации своих политических и экономических интересов. Это актуализирует проблему взаимосвязи государственного суверенитета и области прав человека.

Всякое суверенное государство должно быть независимо от внешнего вмешательства в определении стратегии своего развития, основных задач и целей государственного строительства, приоритетных направлений внутренней политики. Объем и характер закрепленных в законодательстве прав и свобод, таким образом, зависят от степени самостоятельности государства, т. е. состояния государственного суверенитета. Вместе

с тем только сильное демократическое, высоко развитое правовое государство в состоянии противостоять попыткам вмешательства в его внутренние дела, посягательствам на суверенитет. В международном праве, к сожалению, отсутствуют соответствующие нормы, а в международной практике — единое понимание пределов такого вмешательства. Под лозунгом защиты прав человека, демократических институтов нередко прослеживается вмешательство во внутренние дела государства, оказывается экономическое давление, используются методы политической блокады.

Конструктивное влияние на национальную политику, руководство страны, правовую систему, гражданское общество со стороны международного сообщества, других государств и народов, международных неправительственных организаций означает лишь содействие совершенствованию всех институтов государства и общества и, как следствие, — укреплению государственного суверенитета.

Анализ практики международного сотрудничества, основных тенденций развития государственных и правовых систем в конце XX — начале XXI в. позволяет сделать вывод о том, что содержание прав и свобод человека нередко является предметом ожесточенных дискуссий, отличающихся высокой степенью конфронтации, полярностью мнений, а нередко и политических спекуляций, применением двойных стандартов. Стремление международного сообщества государств к единообразию в понимании основных прав и свобод должно быть обусловлено не только необходимостью выполнения взятых на себя обязательств по нормам универсальных правовых стандартов, но и формированием и проявлением единых гуманистических ценностей, высшей степени развития техники правотворчества, позволяющих найти оптимальное решение мирным путем, совершенствованием деятельности органов международной системы защиты прав человека.

Безусловно, объем, содержание и характер прав человека зависят от суверенной воли государства. При этом одни и те же факторы одновременно влияют как на состояние прав человека, так и на суверенитет государства — форму правления, государственное устройство, политический режим, характер развития экономических отношений, совершенство правовой системы и правоприменительной практики, уровень развития демократических институтов. Эти факторы могут как способствовать созданию предпосылок для поступательного развития государственных и общественно-политических институтов и системы прав и свобод человека в частности, так и тормозить, подавлять эти процессы.

Государственный суверенитет не просто распространяется на сферу правового регулирования области прав человека. Государство, реально

обладающее возможностями проводить самостоятельную внутреннюю политику, определяет ее идеологическую, научную основу.

Существенную роль в становлении теории прав человека сыграл процесс формирования двух основополагающих концепций — естественно-правовой и позитивистской, каждая из которых предопределила для всякого отдельного государства содержание важнейшего государственно-правового института — правового статуса личности.

Так, например, положенная в основу американского конституционализма концепция естественного права первоначально исходила из отрицания необходимости закрепления прав человека в законодательстве, так как это сужало бы естественную природу происхождения прав человека как неотъемлемых, их объем, ограничивало бы правовой статус только провозглашенными в праве правами и свободами, а все иные оставались бы без необходимой поддержки со стороны государства. В процессе разработки и принятия Конституции США государство все же признало необходимость провозглашения и обеспечения, однако лишь основных гражданских (личных) и политических прав и свобод.

Суверенная воля государства проявилась не только в выборе теории происхождения прав и свобод человека, но и их правовой природы. Так, именно гражданские (личные) и политические права и свободы относятся к группе негативных, т. е. не предполагающих прямого вмешательства со стороны государства в процесс их реализации. Государство лишь ограничивается их декларированием и законодательным установлением пределов реализации. США в своей государственной политике исходят из признания лишь этой группы прав и свобод, считая их средством, механизмом для достижения всех иных прав и свобод. Объем, содержание и характер социальных и экономических прав и свобод каждый человек определяет для себя индивидуально, исходя из своих личных потребностей и возможностей.

Социальные и экономические права и свободы, относимые к позитивным, должны сопровождаться поддержкой со стороны государства путем создания условий, оптимальных для их реализации. Ссылаясь на отсутствие объективных предпосылок и условий, необходимых для создания всего комплекса гарантий и механизмов реализации социально-экономических прав и свобод во многих современных государствах, некоторые ученые и политики отрицают целесообразность их провозглашения на конституционном уровне, так как эти нормы будут носить декларативный характер, не будут работать. Именно поэтому США и ряд других государств до сих пор не присоединились к одному из важнейших международных документов — Международному пакту о социальных, экономических и культурных правах и свободах (1966).

Совершенно противоположной концепции правового регулирования прав человека придерживался СССР в осуществлении своей суверенной внутригосударственной политики. За основу была принята позитивистская концепция прав человека, согласно которой государство самостоятельно и произвольно по своему усмотрению устанавливает их перечень и определяет объем в своем законодательстве, обеспечивает механизм их реализации, гарантии восстановления.

Объем, содержание и характер прав человека зависит от суверенной воли государства в определении политического режима, характера экономических отношений, уровня развития демократических институтов, совершенства правовой системы и правоприменительной практики. Эти факторы существенным образом могут как оказывать влияние на создание предпосылок для поступательного развития системы прав и свобод человека, так и подавлять эти процессы.

В настоящее время права человека получили широкое закрепление в конституциях и законодательных актах большинства государств, при этом государства, как правило, исходят из понимания целесообразности сочетания основных идей и принципов как естественно-правовой концепции, например в урегулировании гражданских (личных) прав и свобод, так и позитивистской при определении системы и содержания социальных и экономических прав и свобод.

В современных национально-правовых системах различных государств не встречаются в чистом виде ни позитивистская, ни естественно-правовая теории, т. е. получила широкое распространение так называемая западноевропейская система международных стандартов в области прав человека, основанная на либеральных ценностях и идеях доктрин естественного права и модернизации. В XX–XXI вв. данная концепция была взята за основу и получила развитие в конституциях ФРГ, Испании, Италии, Португалии, Турции, Франции, стран СНГ, в том числе Российской Федерации и Республики Беларусь, других государств.

В общей системе ценностных ориентиров именно права человека выступают в качестве «лакмусовой бумаги» для оценки демократичности политического режима, уровня развития правовой системы, государственной политики как социально ориентированной. Такой подход позволяет определить степень восприимчивости национального законодательства к международным стандартам. В Республике Беларусь она довольно высока, поскольку важнейшие международные документы в этой области, их отдельные положения имплементированы в белорусское законодательство.

Однако к современному государству как суверенному предъявляются также требования построения правовых, демократических, социальных

основ. Территориальная независимость, собственная система органов государственной власти, развитая финансово-экономическая система, национальная (государственная) правовая система не всегда означают однозначное международное признание суверенитета. Республика Беларусь, как и большинство постсоциалистических государств, пережила достаточно мощный политический прессинг после распада СССР и провозглашения суверенитета. Реальность многообразия форм проявления государственной независимости и самостоятельности на протяжении более десяти последних лет не один раз ставилась под сомнение некоторыми ревностными демократическими западными политиками. Именно права и свободы человека и гражданина в белорусском обществе и государстве выступают и ныне в качестве критерия оценки происходящих в Беларуси процессов.

Преобразовательные процессы начала 1990-х гг. не в полной мере отвечали потребностям белорусского общества: нестабильность национального платежного средства, разбалансированность в экономической и хозяйственной сферах, отсутствие четкой согласованности в деятельности государственных органов, противоречия в нормативно-правовой системе, многочисленные всплески политической активности, направленные на дестабилизацию общества. При сложившихся обстоятельствах реализация не только производных, но даже основных прав и свобод, провозглашенных в конституции, весьма затруднительна.

Однако объективным проявлением самостоятельности проводимой государством политики стало провозглашение уже в первом акте «Декларации о государственном суверенитете» не только независимости, но и основных прав и свобод граждан Республики Беларусь. Высшей формой проявления воли народа явилась принятая на референдуме 1994 г. Конституция (с изменениями и дополнениями 1996 г. и 2004 г.), разд. II которой фактически стал квинтэссенцией норм международного Билля о правах и «впитал» основное содержание закрепленных в нем прав и свобод. Существенной гарантией суверенитета стало создание механизма обеспечения их реализации: системы органов государственной власти, учреждений и организаций по обеспечению, защите и восстановлению нарушенных прав и свобод, принятие программ социальной защиты и поддержки различных категорий граждан, финансовое обеспечение различных проектов в области прав человека, развитие институтов общественной защиты граждан, совершенствование правовой системы.

Укреплению государственного суверенитета Республики Беларусь в области прав человека могло бы способствовать принятие Концепции построения и развития гражданского общества, Национальной идеи возрождения белорусского общества, Декларации прав и свобод человека,

гражданина и народа Республики Беларусь, введение институтов Уполномоченного по правам человека и общественного правительства, совершенствование системы правозащитных государственных и общественных организаций, осуществление мер по стабилизации национальной экономики.

Формирование третьего поколения прав и свобод (коллективных, солидаристских) наиболее полно и многогранно продемонстрировало тесную взаимосвязь суверенитета и прав человека. Реализация таких коллективных прав, как право на существование, право на равенство с другими народами, право свободно распоряжаться своими природными ресурсами и естественными богатствами, право на свою территорию, право на национальную и международную безопасность, право на самобытность, включая культуру, право на свободу волеизъявления, право на участие в решении национальных и глобальных проблем, право на всеобщее уважение прав народов, право на информированность о других народах, неизбежно повлекла за собой установление народами и нациями своего политического статуса, свободно определенного народом, в том числе различные формы обретения или создания суверенного, независимого государства.

На современном этапе развития международного права наиболее уязвимым остается вопрос правовой регламентации прав третьего поколения — солидаристских, коллективных прав и свобод. В правовой науке до сих пор отсутствует единство взглядов на их содержание, пределы реализации и соотношение с иными правами данной группы. Формирование третьего поколения прав и свобод наиболее полно и многогранно продемонстрировало влияние многочисленных факторов культурологического характера на закрепление в нормативных правовых актах права на самоопределение и суверенитет.

Объем, содержание и характер как коллективных, так и иных видов прав и свобод человека зависит от суверенной воли государства в первую очередь при определении политического режима, характера экономических отношений, уровня развития демократических институтов, совершенства правовой системы и правоприменительной практики, но также при проведении национальной, языковой, конфессиональной политики. Эти факторы существенным образом могут влиять на создание предпосылок для поступательного развития демократического правового государства, формирования и повышения эффективности общественно-политических инструментов, институтов гражданского общества, социально ориентированной государственной политики, современной системы прав и свобод человека, иных процессов и явлений.

Одно из дискуссионных направлений в теории прав человека — правовые пределы ограничения прав человека. Наиболее уязвимым являет-

ся «неизменное ядро» личных прав, не подлежащих ограничению, приостановлению или лишению ни при каких обстоятельствах. В отношении данной группы прав государство как по нормам МГП (международного гуманитарного права), так и права человека не может отступать от обязательств ни в мирное время, ни во время войны. В большинстве государств предусматривается возможность ограничения только отдельных прав (Азербайджан, Андорра, Армения, Бельгия, Ирландия, Кипр, Польша, Россия, ФРГ, Чехия и др.), в некоторых ограничены могут быть все права (Латвия, Франция). В таких государствах, как Венгрия, Испания, Молдова, Словения, ограничение обусловлено особенностями правового статуса лица — иностранец, лицо без гражданства, государственный служащий или иное лицо.

Согласно Конституции Республики Беларусь основания и пределы ограничения и приостановления прав и свобод установлены ст. 23, 24, 25, 26, 31 и 63 разд. II, а также более подробно урегулированы законодательством.

Государственный суверенитет проявляется в выборе формы национальных органов защиты прав человека, что отражается не только в особенностях их правового статуса, но и в названии: в скандинавских странах — омбудсмен юстиции, в англоязычных — парламентский уполномоченный (комиссар) по делам администрации, уполномоченный по жалобам — в Израиле, уполномоченный бундестага — в ФРГ, народный защитник — в Испании, адвокат народа — в Румынии, медиатор (посредник) — во Франции, проведор юстиции — в Португалии и др. В 1990-х гг. на территории бывшего СССР многими государствами был также учрежден институт уполномоченного по правам человека — в Литве, Молдове, Украине, России, Азербайджане, Грузии, Узбекистане.

Таким образом, XX в. был ознаменован многими значительными событиями как в масштабах развития мировой истории, так и становлении отдельных государств, народов, наций, национальных меньшинств и иных социальных общностей. Независимо от степени актуальности открытий и достижений в области научно-технического прогресса, масштаба общественного резонанса политических событий и процессов, характера и глубины преобразований различной направленности в основах гражданского общества, социума права человека неизменно относятся к категории таких общественных явлений, которые составляют ядро жизненно важных как для государства, так и для общества, всегда находятся под пристальным вниманием со стороны политической, правовой, научной мысли. Однако оценка состояния прав и свобод во многом зависит от международно-правового положения того или иного государства, т. е. содержания его суверенитета.

Государственный суверенитет как проявление полноты власти в решении вопросов внутригосударственного характера, самостоятельности и независимости в международных отношениях с развитием форм политического многообразия государственного устройства, режима, формы правления самым тесным образом связан с существующей системой прав и свобод. Безусловно, объем и содержание закрепленных в национальном законодательстве прав и свобод свидетельствуют об уровне развития правотворчества, многообразии демократических институтов, социальном характере государства, отсутствии либо наличии элементов гражданского общества.

### **5.5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В конце XX — начале XXI в. в области изучения проблем суверенитета появились новые аспекты, возникшие в контексте обсуждения вопросов глобализации и нового мирового порядка. Все активнее стала обсуждаться тема изменения, «размывания» понятия суверенитета.

Общеизвестно, что суверенитет — неотъемлемое качество государства как субъекта международного права и международных отношений. Благодаря суверенитету государства равны друг другу в правовом отношении, независимо от размеров территории, численности населения, экономического и культурного развития, военной мощи. Это принцип суверенного равенства.

В международном праве суверенитет государства определяется как «полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, исключая всякую иностранную власть на его территории, а также неподчинение государства властям иностранных государств в сфере международного общения, кроме случаев явно выраженного и добровольного согласия (как правило, на основе взаимности)» [1, с. 389].

Однако на современном этапе все активнее утверждается мысль о том, что суверенитет государства не беспределен. Он ограничивается нормами международного права, участием в международных договорах, а также нормами национального законодательства. Так, целый ряд исследователей полагают, что «в условиях современного взаимозависимого мира, происходящей интеграции и глобализации была признана допустимость самоограничения государственного суверенитета на началах взаимности при вступлении в межгосударственные союзы и создание национальных органов» [2, с. 7].



Все настойчивее утверждается тезис, что новые вызовы и угрозы (например, международный терроризм) требуют вмешательства мирового сообщества во внутренние дела отдельных государств, которые отнесены к источникам новых угроз. Идею взаимосвязи понятия суверенитета и международного права четко выразил И. Д. Левин: «Международное право и суверенитет не только совместимы, но и представляют собой логически необходимую корреляцию, предполагают друг друга» [3, с. 119].

Несмотря на это, большинство ученых-международников настойчиво защищают идею незыблемости суверенитета государств в международных отношениях. Государственный суверенитет является фундаментом в регулировании международных отношений и в создании международных организаций и межгосударственных объединений. Это признано нормами международного и национального права [4, с. 11].

В то же время особую роль на современном этапе приобретают негосударственные участники международных отношений в лице национальных и транснациональных экономических структур, неправительственных организаций, общественных объединений. Их действие на международной арене носит разновекторный характер и нередко противоречит государственному суверенитету тех или иных стран.

Н. А. Ушаков, классик отечественного международного права, отмечает, что «в свою очередь, международное право в принципе не может регулировать внутригосударственные общественные отношения, поскольку эта сфера исключительной компетенции каждого государства, отражающая ту объективно существующую реальность, что государство не подчинено какой-либо стоящей над ним властной структуре, которая могла бы предписывать обязательные правила поведения, как самому государству, так и субъектам внутригосударственных общественных отношений. Поэтому единственным способом международно-правового регулирования взаимоотношений между государствами — основными субъектами международных отношений и международного права является соглашение между государствами по поводу признания за ними качества юридически обязательного правила поведения государства» [4, с. 5—6]. Стало быть, государству принадлежит решающая роль в регулировании общественных отношений — внутригосударственных и международных. В то же время государство выступает субъектом как международных, так и внутригосударственных правоотношений.

Государства выступают в качестве основных субъектов международно-го права в силу своей самобытности, присущих любому государству особых свойств. Все другие субъекты современного международного права являются произвольными субъектами международного права, поскольку

созданы по воле государств. Государственный суверенитет и равноправие государств в результате синтеза этих двух правовых постулатов сложились в такой основной принцип международного права, как принцип суверенного равенства государств. Другими словами, принцип суверенного государства возник как новый международно-правовой феномен на основе соединения двух указанных юридических категорий.

И. З. Фархутдинов в результате своих исследований пришел к выводу, что глобализация не ведет к отмиранию института государства, а предъявляет государству гораздо более высокие требования, связанные с переплетением и столкновением национальных интересов различных государств. Государства включают более сложные структуры международных отношений, само время ставит наряду с ними требования об усиленной международной ответственности за свои внутренние дела [5, с. 23].

Продолжая дискуссию об объеме суверенитета государств с учетом международной среды, английский ученый, член палаты лордов Д. Ллойд утверждает, что подчинение нормам международного права не влечет за собой растворение государственного суверенитета в более высоком государственном образовании, это скорее признание суверенным государством системы правовых принципов, обязательных для этих государств. Ограничения, по его мнению, налагаются только на действия в международной, но не во внутренней сфере [6, с. 211]. На этот счет Ю. А. Тихомиров высказывает сомнение, считая, что «и внутренняя сфера подвергается их воздействию» [7, с. 7].

М. С. Бочкова полагает, что глобализация амбивалентно влияет на суверенитет. Так, глобализация может рассматриваться как традиционное историческое явление, противодействующее укреплению государства и имеющее исторические аналоги в виде интересов и действий различных социальных групп, соседних государств. Вместе с тем, оказывая сильное влияние на государство, глобализация не обязательно должна повлечь кардинальное ограничение суверенитета, его «размывание» или полное исчезновение. Взаимосвязь мировых политических трансформаций и конкретного государства может способствовать его укреплению, следовательно, и укреплению суверенитета [8, с. 6].

По мнению Н. Б. Пастуховой, феномен глобализации стал в последние годы одним из наиболее распространенных предметов исследований, вызывает повышенный интерес. Очевидно, что глобализация обозначила новые подходы к суверенитету, его содержанию. Многие авторы предвещают закат «государственного суверенитета», вынужденного «делиться» своими полномочиями с международными структурами, неправительственными организациями, бизнес-сообществом и т. п. Высказывается

мнение о необходимости создания своего рода всемирной системы «сдержек и противовесов», призванной определять правила поведения, дополняя и заменяя международные договоры и вообще добровольно принимаемые государством на себя обязательства [9, с. 219].

Процессы глобализации, приобретающие все большее укоренение в последние годы, безусловно оказывают сильное воздействие на функционирование государств, на их базовые институты, а значит, и на суверенитет [10, с. 338]. Но, несмотря на глубокие и многочисленные изменения, происходящие в мире в последние полтора десятилетия, государственный суверенитет остается основой конституционного строя большинства государств.

Происходит трансформация роли государства. Отдельные государства, находясь под усиливающимся воздействием ситуации на мировом рынке, в определенной мере теряют суверенитет над национальной экономикой. Они все меньше могут влиять на положение в сфере экономики, финансов. Все более неподконтрольными становятся информационные потоки.

Ряд исследователей считают, что специфика глобализации может быть понята только в связи с глубоким кризисом государства-нации, а следовательно, и государственного суверенитета. Суверенитет органично включает в себя территорию. Территория, государство-нация — неразрывно связанные категории, исторически сформировавшиеся в тесной связи друг с другом. Французский государствовед Л. Дюги отмечал: «Коллективность может быть государством только тогда, когда она осела на территории с определенными границами. Без этого нет государства» [11, с. 128].

Однако ряд теоретиков глобализации отмечают, что в процессе глобализации территориальность перестает быть организующим принципом социальной и культурной жизни.

Размывание государственных границ, пожалуй, в наибольшей степени отражает суть современного этапа глобализации. Сначала границы национальных государств оказались прозрачными в экономической сфере. Затем этот процесс перекинулся на социальные, военные, политические, культурные и иные отношения.

В последние годы появляются работы, в которых выдвигается концепция об утрате значимости принципа суверенитета государства, который должен уступить место принципу «автономии в условиях федерализма». Считается, что «идея государства и вытекающая из нее идея суверенитета — это не столько необходимые категории современной политической реальности, сколько искусственные исторические конструкты, призванные обслуживать потребности прежних времен» [12, с. 178].

Однако противопоставление суверенитета как свойства государства «автономии» в условиях федерализма представляется необоснованным. Ведь федерализм как форма государственного устройства и автономия в составе федерации также не лишены суверенитета (суверенности). Иначе говоря, «автономия в условиях федерализма» обладает в определенной степени государственностью и суверенитетом. Автономия и федерализм могут существовать в рамках государства и соответствующего суверенитета.

Существование народов и государств немислимо без их суверенитета или суверенности. В конституциях всех стран провозглашается, что источником суверенитета является народ, а инструментом его (суверенитета) реализации — государство (или государственность). Поэтому, пока существуют народы и государства, отказ от суверенитета немислим.

Это подтверждается как современным развитием межгосударственных отношений, основные параметры которого заложены в уставе ООН и других международных документах, так и внутригосударственных процессов, особенно в многонациональных государствах. Данные процессы обусловили в последние десятилетия осмысление позитивного значения суверенитета в организации межгосударственных отношений и внутригосударственного устройства многонациональных государств [13].

Сергунин А. А. в своей работе «Суверенитет: эволюция концепта» пишет: «Концепт суверенитета прошел долгий путь развития и к настоящему времени превратился из узкого понятия, направленного на обоснование верховной власти монарха на определенной территории в условиях борьбы с феодальной раздробленностью и Католической Церковью, в достаточно богатую по своему смыслу категорию политической науки и международного права. На современном этапе развития этого концепта, несмотря на ряд расхождений, практически все представители основных парадигм политической теории (кроме постпозитивизма) считают суверенитет одной из основных категорий современных международных отношений, которая имеет характер основополагающей нормы» [14].

Между тем представляется бесспорным, что значение суверенитета как правового и политического института в международных, а в ряде стран — и их внутренних отношениях, безусловно, не только велико, но и постоянно возрастает.

Суверенитет в наши дни не только означает верховенство государственной власти и ее самостоятельность на территории своей страны и при решении вопросов международных отношений, но и в результате его признания большинством международного сообщества является гарантией целостности и независимости государства.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Словарь международного права / М. М. Аваков [и др.]. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Междунар. отношения, 1986. — С. 389.
2. Чиркин В. Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. — 2000. — № 10. — С. 5–13.
3. Левин И. Д. Суверенитет. — М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. — 375 с.
4. Ушаков Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования. — М. : ИГП РАН, 1997. — 62 с.
5. Фархутдинов И. З. Международное инвестиционное право и процесс. — М. : Проспект, 2010. — 415 с.
6. Ллойд Д. Идея права / пер. с англ. Ю. М. Юмашева. — М. : Югона, 2002. — 416 с.
7. Тихомиров Ю. А. Глобализация: взаимовлияние внутреннего и международного права // Журн. рос. права. — 2002. — № 11. — С. 3–12.
8. Бочкова М. С. Суверенитет в условиях политических трансформаций : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. — М. : Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, 2011. — 217 с.
9. Пастухова Н. Б. Проблемы государственного суверенитета. — М. : Норма, 2006. — 288 с.
10. Коновалов В. Н. Российский суверенитет в условиях глобализации // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2003. — С. 337–346.
11. Дюги Л. Конституционное право. — М. : Тип. товарищества И. Д. Сытина, 1908. — 957 с.
12. Лейкофф С. Оппозиция «суверенитет — автономия в условиях федерализма»: выбор между «или-или» и «больше-меньше» // Полис. Полит. исслед. — 1995. — № 1. — С. 177–190.
13. Понимание суверенитета [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.net-m.ru/data/download/0070.htm> (дата обращения: 11.04.2013).
14. Сергунин А. А. Суверенитет: эволюция концепта [Электронный ресурс] // Политэкс. — URL: <http://www.politex.info/content/view/756/30/> (дата обращения: 28.11.2016).

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
-----------------------	---

## **Глава 1. ГЕНЕЗИС УЧЕНИЯ О СУВЕРЕНИТЕТЕ**

1.1. Основные этапы становления теории суверенитета. Теоретико-правовые основы учения о суверенитете в советской и отечественной правовой науке во второй половине XX — начале XXI вв. ....	7
Библиографические ссылки .....	36
1.2. Теоретические основы и взаимосвязь понятий «государственный», «народный» и «национальный суверенитет» .....	40
Библиографические ссылки .....	50

## **Глава 2. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И СООТНОШЕНИЕ ПРАВА НА САООПРЕДЕЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА**

2.1. Право на самоопределение и государственный суверенитет: соотношение и взаимосвязь .....	52
Библиографические ссылки .....	57
2.2. Генезис содержания и правовой регламентации права на самоопределение в соответствии с нормами международного права .....	58
2.3. Правовая регламентация права народов на самоопределение и принципа территориальной целостности .....	62
2.4. Обретение государственного суверенитета как форма реализации права на самоопределение белорусского народа .....	65
Библиографические ссылки .....	71

## **Глава 3. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПОНЯТИЯ «СУВЕРЕНИТЕТ» И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВА**

3.1. Теоретико-правовая идентификация суверенитета в системе права и законодательства .....	72
Библиографические ссылки .....	87

3.2. Мониторинг законодательства Республики Беларусь в области правового регулирования суверенитета .....	88
Библиографические ссылки .....	90

#### **Глава 4. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОМПОНЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА**

4.1. Проблемы правового обеспечения государственного суверенитета Республики Беларусь .....	91
Библиографические ссылки .....	101
4.2. Теоретико-правовые основы, содержание и взаимосвязь понятий «народный суверенитет» и «демократия» .....	102
Библиографические ссылки .....	113
4.3. Проблемы правового регулирования государственной территории Республики Беларусь .....	114
Библиографические ссылки .....	118
4.4. Соотношение теоретико-правовых основ конституционного строя и суверенитета Республики Беларусь .....	119
Библиографические ссылки .....	126
4.5. Правовая регламентация национальной валюты как фактора стабильности национальной экономики Республики Беларусь .....	127
Библиографические ссылки .....	135
4.6. Теоретико-правовые аспекты соотношения понятий «национальная» и «государственная» безопасность и совершенствования предметного и понятийного компонентов концепции национальной безопасности Республики Беларусь .....	136
Библиографические ссылки .....	150

#### **Глава 5. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ СУВЕРЕНИТЕТА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И В ПРАКТИКЕ ЗАРУБЕЖНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА**

5.1. Конституционный опыт закрепления суверенитета и права на самоопределение конституциями некоторых европейских государств .....	151
5.2. Государственный суверенитет и права человека: взаимовлияние в развитии .....	164
5.3. Государственный суверенитет в условиях глобализации .....	176
Библиографические ссылки .....	181

Научное издание

**Шавцова-Варфоломеева** Алла Васильевна

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ,  
ЕГО ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Редактор *О. Н. Зорина*

Художник обложки *Т. Ю. Таран*

Технический редактор *Т. К. Раманович*

Компьютерная верстка *В. Н. Васиной*

Корректоры *Е. В. Гордейко, О. С. Гладкова*

Подписано в печать 30.12.2016. Формат 60×84/16. Бумага офсетная.

Ризография. Усл. печ. л. 10,69. Уч.-изд. л. 12,63.

Тираж 100 экз. Заказ 745.

Белорусский государственный университет.

Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,  
распространителя печатных изданий № 1/270 от 03.04.2014.

Пр. Независимости, 4, 220030, Минск.

Республиканское унитарное предприятие

«Издательский центр Белорусского государственного университета».

Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,  
распространителя печатных изданий № 2/63 от 19.03.2014.

Ул. Красноармейская, 6, 220030, Минск.