

А. В. Шавцова

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ СУВЕРЕНИТЕТА В СИСТЕМЕ ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье 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 отраслью права, системой права и системой законодательства и определения его места и правовой природы, на основании чего предлагается рассматривать суверенитет как сложный (комплексный) институт законодательства, представляющий совокупность юридических норм, направленных на провозглашение и закрепление суверенитета, его видов, принципов, форм реализации, гарантий обеспечения; делается вывод о необходимости комплексного правового регулирования суверенитета, систематизации нормативных правовых актов в этой области.

The article justifies scientific and practical research in the in the area of identification of sovereignty not only as a political phenomenon, but as a theoretical legal category; proves the necessity to associate sovereignty as a legal category with the branch of law, a system of law and legal system, to determine its legal nature and space, on this base it is offered to consider the sovereignty as a complicated (complex) institute of legislation, that represents a set of legal norms to the proclamation and consolidation of the sovereignty, its species, principles, forms of performing, guarantees of providing; makes the conclusion of the need for a comprehensive legal regulation of the sovereignty, systematization of regulation in this area.

Ключевые слова: суверенитет, идентификация суверенитета, формы суверенитета, гарантии обеспечения суверенитета, правовое регулирование суверенитета.

Key words: sovereignty, identification of sovereignty, forms of sovereignty, guarantees of providing of sovereignty, legal regulation of the sovereignty.

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 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 более того – 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 суверенитетов, 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, например, таких принципов международного сотрудничества, как невмешательство во внутренние дела государства, суверенное равенство, исключительная компетенция 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 каноническому толкованию.

В отличие от права на самоопределение, признанного и провозглашенного в международных актах (несмотря на неоднозначное по содержанию и форме закрепление, прим. – *А. III.*), 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 нормативно-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. В научной и практической деятельности допускается также выделение отраслей законодательства. Проведенные исследования советской и постсоветской научной литературы показали, что термин «суверенитет» используется исключительно в политическом аспекте для характеристики иных правовых категорий (власти, государства), 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 перед правовой наукой стоит ряд весьма важных задач, обусловленных следующими факторами: интенсивным процессом развития науки и практики в области государственного строительства, надгосударственного сотрудничества и формирования различных по своей природе и форме межгосударственных образований, изменением 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, необходимостью определения внутреннего аспекта государственного суверенитета и пределов вмешательства под предлогом гуманитарной и иной помощи, трансформацией мононациональных, унитарных государств в полинациональные, со сложным административно-территориальным устройством. В этой связи 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 некоторых вытекающих из него либо связанных с ним аспектов, например, таких как 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 подавляющего большинства современных государств отсутствует непосредственная правовая регламентация данного политико-правового явления.

Фрагментарное правовое регулирование как на международном, так и внутригосударственном правовом уровнях неизбежно порождает сложности в поиске оптимального решения при разрешении многочисленных конфликтов и наряду с различиями в субъективной мотивации, это 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, что несмотря на особую международную, политическую, правовую актуальность суверенитета, на данном 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 в системе отраслей права и законодательства.

Советская правовая наука в основном сосредоточилась на исследовании понятия «суверенитет» и его носителях, 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 возможно даже более важно, механизмы 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 осталась правовая регламентация и систематизация нормативных правовых актов, направленных на суверенитет.

Во взаимосвязи с суверенитетом на данном историческом этапе рассматривается право народов, наций на самоопределение. Однако теоретико-правовые изыскания ведутся также весьма избирательно. В связи с этим 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 СССР, иные формы и пределы практики его реализации, в том числе создание самостоятельного государства.

Таким образом, как суверенитет, так и право на самоопределение на данном историческом этапе оценивались в значительной мере как политические явления и, в меньшей степени, фрагментарно 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 – в учебники. В теории права также не проводилось специальных исследований по идентификации природы данного политико-правового явления, его места в системе права, законодательства.

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 как следствие – сложностям в практике обеспечения.

В начале 1990-х гг. с распадом СССР позиция правовой науки на постсоветском пространстве, в том числе отечественной, в отношении методологических подходов к общественно-политическим явлениям, процессам и критериев их оценки 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 включение 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, представляет 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, с одной стороны, 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.) – с другой. 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 отношения. Она отражает более высокий уровень системообразующих связей, характеризуется определенной целостностью, автономностью.

Предположим, суверенитет следует рассматривать в пределах отрасли права, в частности – конституционного. Согласно общепринятому современному 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.

Рассмотрим позиции некоторых ученых на понятия «отрасль» и «институт» права с целью соотнесения их в дальнейшем с понятием «суверенитет». 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 главными критериями различия являются спектр и объем общественных отношений, составляющих предмет регулирования, в остальном они вполне идентичны.

В соответствии с определением известного белорусского ученого в области теории права 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. Полящук 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 также 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, указывает и 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].

В свою очередь, 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, *юридически единых* и обособленных относительно иных институтов, направленных на урегулирование *однородных* общественных отношений.

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

Всякое современное государство обладает целым рядом признаков и элементов, образующих предмет правового регулирования суверенитета, нормативная регламентация которых выходит за рамки одной отрасли права. Так, например, государственный суверенитет основан на общепризнанных в теории права и науке конституционного права элементах, составляющих его: народ, верховенство власти и наличие собственной 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 от 27.07.1990 г. № 193-XII (в редакции 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, гражданство 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, права на участие в организации и проведении референдумов по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни и ряда 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. Представляя собой при этом один из важнейших элементов основ конституционного строя, она провозглашается в разделе 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» от 21.02.1995 г. (с изм. и доп. от 06.10.2006 г. № 166-3), «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 08.07.2008 г. (с изм. и доп. от 15.07.2010 г. № 164-3), «О Совете Министров Республики Беларусь» от 23.07.2008 г. (в редакции от 31.12.2009 г. № 114-3), «О Конституционном Суде Республики Беларусь» от 30.03.1994 г. (в редакции от 15.06.2009 г. № 26-3), при этом основы судостроительства урегулированы Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей от 29.06.2006 г. (в редакции от 18.07.2011 г. № 302-3), «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04.01.2010 г., «О Прокуратуре» от 08.05.2007 г. (в редакции от 03.07.2011 г. № 284-3) и др. Важнейшие процессуальные положения о порядке формирования представительных органов государственной власти содержатся в Избирательном кодексе Республики Беларусь от 11.02.2000 г. (в редакции от 04.01.2010 г. № 99-3).

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 предмет 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.

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» от 21.07.2008 г. № 419-3 (с изм. и доп. от 29.12.2009 г. № 72-3). На внутреннюю организацию государственной территории, а также реализацию и обеспечение конституционного положения о территориальной целостности нашего государства направлен Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» от 05.05.1998 г. № 154-3 (в редакции от 02.07.2009 г. № 31-3).

В области обеспечения и поддержания государственной и национальной безопасности реализуются следующие законы: «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» от 30.12.1997 г. (в редакции от 04.01.2010 г. № 99-3), «О политических партиях» от 05.10.1994 г. (в редакции от

04.01.2010 г. № 109-3), «Об общественных объединениях» от 04.10.1994 г. (в редакции от 04.01.2010 г. № 109-3), «О чрезвычайном положении» от 24.06.2002 г. (с изм. и доп. от 31.12.2009 г. № 114-3), «О военном положении» от 13.01.2003 г. (с изм. и доп. от 06.01.2009 г. № 8-3), «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь» от 03.01.2002 г. (в редакции от 06.01.2009 г. № 8-3), «Об обороне» от 03.11.1992 г. (в редакции от 31.12.2009 г. № 114-3), а также Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» и др.

Ряд аспектов внутригосударственного и внешнеполитического характера в области экономической и финансовой безопасности содержится в положениях кодексов Республики Беларусь (Таможенного кодекса, Банковского кодекса, Налогового кодекса), законодательстве о собственности и других нормативных правовых актах, отдельные вопросы экологической безопасности – в Экологическом кодексе Республики Беларусь 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 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 и 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 закреплен, а системообразующие элементы фрагментарно урегулированы 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 всех перечисленных элементов государственной территории регулируется различными кодексами: Водным кодексом Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. (в редакции от 04.01.2010 г. № 109-3), Воздушным кодексом Республики Беларусь от 16.05.2006 г. (в редакции от 04.01.2010 г. № 109-3), Кодексом Республики Беларусь о земле от 23.07.2008 г. (с изм. и доп. от 15.10.2010 г. № 176-3), Кодексом Республики Беларусь о недрах от 14.07.2008 г. (в редакции от 04.01.2010 г. № 109-3). Однако в текстах этих кодифицированных актов определяется и конкретизируется с учетом пространственной специфики объект их регулирования, но они нигде не упоминаются как равноценная составная часть единой и неделимой государственной территории. 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.

Если проанализировать положения раздела 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 статусу государственной территории не посвящен самостоятельный правовой документ, а упомянутые кодексы не провозглашают регулируемые ими объекты в качестве взаимосвязанных элементов, составляющих единое целое – государственную территорию. Безусловно, такой подход представляется пробелом в законодательстве.

Ограничение пространственных пределов государственной территории Республики Беларусь регулируется Законом «О Государственной границе Республики Беларусь» от 21.07.2008 г. (с изм. и доп. от 29.12.2009 г. № 72-З).

Таким образом, даже общий обзор правовой регламентации отдельных сторон столь многогранного явления как суверенитет позволяет сделать вполне определенный вывод о весьма широком диапазоне регулируемых в пределах данного правового явления сфер государственной и общественной жизни, явно выходящих за рамки одной отрасли 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, в частности, 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 в применении 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 экономическая (хозяйственная), экологическая (природоресурсная), банковская, инвестиционная, торговая, таможенная, морская, воздушная, космическая и др.

В этой связи обоснования комплексного характера правового регулирования государственной службы, приведенные О. И. Чуприс, можно в полной мере привести 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, 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. Вместе с тем 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. Так, в своих трудах он пишет, что «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 законодательства, в связи с чем только “предметное” правовое регулирование оказывается неполным, усеченным, ущербным» [11, с. 11].

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 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. Нормы 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, сочетаются 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 нормативных 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, по мнению С. Г. Дробязко: «Отрасль законодательства – это совокупность норм, регулирующих комплекс взаимосвязанных разнородных общественных отношений, объединенных определенной сферой» [12, с. 275].

Российский ученый С. С. Алексеев считает, что одного массива нормативных актов вовсе недостаточно для формирования отрасли законодательства, а для признания совокупности нормативных правовых актов самостоятельной отраслью законодательства необходимо, чтобы она обладала определенными качествами. Это прежде всего «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 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 не точна. *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].

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 С. В. Общая теория права: учеб. пособие для студ. спец. «Правоведение» и «Экономическое право» учреждений, обеспеч. получение высш. образования. – Минск: Амалфея, 2005.
2. Вишневский А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А. Общая теория государства и права: учебник. – 2-е изд. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2006.
3. Поляцук Н. А. Курс лекций по «Общей теории права» для студентов специальности «Государственное управление и право». – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005.
4. Теория государства и права: учебник / А. С. Пиголкин [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрайт-Издат, 2006.
5. Макарова Т. И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. – Минск: БГУ, 2004.
6. Алексеев С. С. Теория права. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Бек, 1995.
7. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004.
8. Общая теория права и государства: учебник для вузов по специальности «Юриспруденция» / В. С. Афанасьев [и др.]; под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001.
9. Чуприс О. И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Минск: Право и экономика, 2010.
10. Чуприс О. И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / Национальный центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2009.
11. Дробязко С. Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества // Выбранные научные работы Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта: у 7 т. – Т. 3: Юрыспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны / рэдкал. В. М. Гадуноў (адк. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БДУ, 2001. – С. 9–24.
12. Дробязко С. Г., Козлов С. В. Общая теория права: учеб. пособие для вузов. – 3-е изд. изм. и доп. – Минск: Амалфея, 2009.

Поступила в редакцию 30.04.2012.