

Василий Николаевич Бабенко

*Профессор кафедры теории, истории государства и права и философии
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России), доктор исторических наук, профессор
E-mail: vashbabenko@mail.ru*

**Правовая политика на Украине (1991–2016 годы):
от советского к «майданному» праву?**

***Аннотация:** в статье рассматриваются основные направления правовой политики Украины в 1991–2016 гг. На ее сущность и содержание оказали большое влияние непоследовательность и противоречивость внутренней и внешней политики украинского руководства, которое до февраля 2014 г. стремилось балансировать между Европейским Союзом и Россией, пренебрегая при этом национальными интересами страны. Все это привело к государственному перевороту 2014 г., кардинальному пересмотру внешнеполитической и социально-экономической стратегии, а также радикальному изменению правовой политики.*

Ключевые слова: Украина, правовая политика, правовая система, внешне-политическая стратегия, 1991–2016 гг., Россия, Европейский Союз, НАТО, государственный переворот 2014 г.

Vasilij Nikolaevich Babenko

Professor of the department of theory and history of law and state and philosophy of the All-Russian State University of Justice, doctor of historical sciences, professor

Legal Policy in the Ukraine (1991–2016): from the Soviet Law to the “Maidan” One?

Annotation: *the feature discusses the main directions of legal policy in Ukraine during 1991–2016. Its essence and content had experienced a big impact of inconsistency and discrepancy of internal and external policy by the Ukrainian leadership, which until February 2014, sought to balance between the European Union and Russia, meanwhile neglecting the national interests of the country. All this led to the coup d'état of 2014, a major overhaul of the foreign policy and socio-economic strategy and a radical change in legal policy.*

Keywords: *Ukraine, legal policy, legal system, foreign policy strategy, 1991–2016, Russia, European Union, NATO, coup d'état of 2014.*

Правовая политика как одна из форм общегосударственной деятельности по управлению общественными отношениями в возникшем после распада СССР Украинском государстве наглядно иллюстрирует противоречия и непоследовательность в развитии новых политических систем.

В России вопросы теории и практики правовой политики в последние годы широко освещались в работах А. В. Малько¹, В. А. Рудковского², О. Ю. Рыбакова³ и других исследователей. На Украине проблемы теории и практики правовой политики, по мнению члена-корреспондента Национальной академии правовых наук Р. Стефанчука, остаются «практически вне внимания как политиков, так и ученых»⁴.

Украина стала независимым государством в декабре 1991 г. Однако еще 16 июля 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете Украины, а 24 августа 1991 г. Верховный Совет Украинской ССР утвердил постановление «О провозглашении независимости Украины». Из этого

¹ См.: Малько А. В. Теория правовой политики. М., 2012; *Его же*. Правовая политика в современной России: учеб. пособие. М., 2014; Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика. Основы теории и практики: учеб.-метод. комплекс. М., 2015 и др.

² См.: Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. Волгоград, 2009.

³ См.: Рыбаков О. Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. Саратов, 2003; *Его же*. Личность. Права и свободы. Правовая политика. М., 2004; Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / О. Ю. Рыбаков и др.; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2011; Рыбаков О. Ю. Стратегия правовой политики России // Юридическое образование и наука. 2015. № 1. С. 30–33; *Его же*. Правовая информация как условие реализации современной российской правовой политики // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 105–112 и др.

⁴ Стефанчук Р. Чи існує в Україні правова політика?: сайт. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2015/02/4/7057210/> (дата обращения: 02.08.2016).

следует, что основы национальной правовой политики начали складываться еще в период, когда Украинская ССР находилась в составе уже агонизировавшего Советского Союза.

Процесс формирования и развития правовой политики на Украине был непосредственно связан с президентством Л. Кравчука, Л. Кучмы, В. Ющенко, В. Януковича и П. Порошенко, представлявших интересы соответствующих групп украинской политической элиты.

В первые годы независимого существования Украины было необходимо обеспечить переход от советской правовой системы к национальной системе права, которая могла бы эффективно регулировать сложный процесс становления молодого Украинского государства. Следовало уделить внимание установлению и развитию добрососедских отношений с РСФСР и согласовать с ней как правопреемницей СССР множество нерешенных вопросов. Первые нормативные акты были направлены именно на решение данных проблем. Следует отметить, что основные направления правовой политики Украины были непосредственно связаны с ее внешнеполитической стратегией.

В 1991–1994 гг. достаточно стабильно развивались украинско-российские отношения в торгово-экономической сфере. Они регулировались «Договором между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой» от 19 ноября 1990 г., а также более чем 35 соглашениями, заключенными между правительствами двух стран.

Несмотря на это при президенте Л. Кравчуке (1991–1994 гг.) Украине и России не удалось решить следующие проблемы: заключить двусторонний договор о взаимовыгодном сотрудничестве; завершить раздел Черноморского флота и определить места его базирования; осуществить вывод и утилизацию ядерного оружия и боеприпасов, находившихся на территории Украины; провести демаркацию сухопутных и морских границ между двумя странами; согласовать взаимоприемлемую модель формирования цен на газ и другие энергоресурсы.

Глава государства и Верховная Рада Украины, представлявшие интересы соответствующих политических элит, могли бы решить эти проблемы. Однако они полностью игнорировали общие историко-культурные корни двух братских народов в угоду псевдолиберальным и националистическим устремлениям. Кроме того, эксперты и политологи не без оснований обвиняют Л. Кравчука в том, что в годы его правления в органах государственной власти достаточно сильно распространилась коррупция, а также резко снизился уровень социально-экономического развития страны. Его критикуют также за отказ от ядерного оружия. Хотя окончательное решение по данному вопросу принимал уже следующий президент Л. Кучма.

Итогом деятельности Л. Кравчука на посту президента Украины дал лаконичную, но предельно точную оценку французский политолог К. Моро, подчеркнув, что они так же «плачевны, как и результаты президента Ельцина»¹. Сам Л. Кравчук 23 августа 2016 г. назвал важнейшим своим достижением

¹ Моро К. Украина: в чем ошиблась Франция? М., 2016. С. 49.

то, что возглавляемая им Украина внесла самый большой вклад в развал СССР. Он, в частности, заявил: «Украина может гордиться тем, что она является государством, которое развалило Советский Союз»¹. К его лицемерному утверждению следует добавить, что нынешнее политическое руководство Украины ведет свою страну к развалу.

В период президентства Л. Кучмы (1994–2014 гг.) была существенно расширена нормативно-правовая база украинско-российского сотрудничества. Так, 28 мая 1997 г. были подписаны три соглашения, определявшие параметры раздела Черноморского флота, статус и условия пребывания Черноморского флота РФ на территории Украины, порядок взаиморасчетов, связанных с разделом Черноморского флота. 31 мая 1997 г. был заключен «Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной», который определил основные принципы взаимоотношений двух стран. Были также введены в действие многие важные двусторонние соглашения, которые не удалось подписать в период пребывания у власти Л. Кравчука. В частности, это «Основные направления долгосрочного экономического и научно-технического сотрудничества Российской Федерации и Украины на 1997–2000 годы и на период до 2005 года» от 28 мая 1997 г.; «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о проведении согласованной структурной политики в экономике» от 28 мая 1997 г.; «Заявление о договорно-правовом оформлении российско-украинской государственной границы» от 27 августа 1997 г.; «Договор между Российской Федерацией и Украиной об экономическом сотрудничестве на 1998–2007 годы» от 27 февраля 1998 г.; «Программа экономического сотрудничества между Российской Федерацией и Украиной на 1998–2007 годы» от 27 февраля 1998 г.; «Соглашение о стратегическом сотрудничестве в газовой сфере» от 7 октября 2002 г.; «Договор об украинско-российской государственной границе» от 28 января 2003 г. и др.

В 1994–2004 гг. была существенно расширена нормативно-правовая база сотрудничества между Украиной и Россией. Тем не менее в полной мере реализовать провозглашавшиеся в названных документах цели, к сожалению, не удалось. В то же время Украина развивала отношения и с Европейским Союзом, которые первоначально базировались на Указе президента Л. Кучмы от 11 июня 1998 г. Затем на его основе была утверждена «Стратегия интеграции Украины в Европейский Союз». Кроме того, 10 декабря 1999 г. на Хельсинкском саммите Европейского Совета была принята «Общая стратегия ЕС в отношении Украины». Естественно, украинская политика балансирования между Россией и Евросоюзом не могла устроить ни одну из сторон.

Политологи определили внешнеполитический курс Украины в данный период как «прыжки в сторону», «шаг в сторону России, два в сторону Запада», «евроизоляция» Украины, политику балансирования между Россией и Западом и т. п. При этом напрашивается вывод о том, что недалековидная и двуликакая политика президента Л. Кучмы, а также отсутствие у российского руководства концептуально обоснованной внешнеполитической стратегии

¹ Российская газета. 2016. 24 авг. С. 8.

в отношении Украины не позволили использовать уникальный исторический шанс, чтобы установить между двумя странами взаимовыгодные отношения на долгосрочную перспективу. Как отмечает К. Моро, Л. Кучма не стал сторонником сближения с Россией, а его правление «имело такие же плачевные результаты, как и президентство его предшественника»¹.

Пришедший к власти в результате «оранжевой» революции следующий президент В. Ющенко и его администрация под влиянием ведущих западных государств и в первую очередь США проводили широкомасштабную пропагандистскую кампанию по разъяснению населению преимуществ вступления страны в НАТО, применяя при этом всевозможные методы и средства для формирования негативного образа России. Против России фактически была развернута хорошо организованная информационная война.

В целом к концу 2009 г. «оранжевая» власть во главе с В. Ющенко завела украинско-российские отношения в тупик. Попытка сменить принцип «многовекторности», широко применявшийся в украинской внешней политике при президенте Л. Кучме, на единственный «западный вектор», предполагавший вступление Украины в ЕС и НАТО, потерпела крах. А усилия президента В. Ющенко добиться включения своей страны в общеевропейскую систему безопасности без России оказались бесперспективными. Украина в результате некомпетентной политики «оранжевого» руководства оказалась в состоянии тяжелого политического, социально-экономического и правового кризиса. «События “оранжевой революции” заставляют видеть новые аспекты взаимодействия власти и права, соотношения легального и легитимного, место права и закона в борьбе за политическую власть в исторические моменты перехода или захвата и удержания публичной власти»².

Характеризуя правовую политику Украины в 1989–2009 гг., украинский исследователь А. В. Минькович-Слободяник отмечает, что она была в большей части «непродуманной, создаваемой в угоду “спонсорам” кандидатов на ключевые должности в государстве». Она применялась, по его мнению, «как средство для достижения неправовых целей», что является недопустимым и «аморальным по отношению к собственному народу»³.

В январе 2010 г. президентом Украины был избран В. Янукович, который как представитель русскоязычного Юго-Востока Украины должен был бы извлечь уроки из ошибок, допущенных его предшественниками. Так, в принятом Верховной Радой 1 июля и утвержденном президентом Украины В. Януковичем 15 июля 2010 г. законе «Об основах внутренней и внешней политики» провозглашалась «внеблоковость» Украины, что фактически означало ее отказ от вступления в НАТО. В то же время в законе подчеркивалось, что, поддерживая политику «внеблоковости», Украина будет продолжать конструктивное

¹ Моро К. Указ. соч. С. 49.

² Мирзоев С. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях». М., 2006. С. 11.

³ Минькович-Слободяник А. В. Основные этапы становления правовой политики в Украине. URL: <http://www.info-library.com.ua/libs/stattya/5288-osnovni-etapi-stanovlennya-pravovoyi-politiki-v-ukrayini.html> (дата обращения: 02.08.2016).

партнерство с НАТО и другими военно-политическими блоками в вопросах, представляющих взаимный интерес. Указывалось также, что важной целью внешней политики является вступление Украины в Европейский Союз.

Несмотря на существенный прогресс по сравнению с внешнеполитической стратегией предшественника В. Януковича, стали настораживать его высказывания по поводу европейской интеграции, сделанные в ходе его первого зарубежного визита в Брюссель в качестве президента Украины. Он подчеркивал, что необходимо решить три основных вопроса: заключить соглашение о безвизовом режиме, создать зону свободной торговли и предоставить Украине статус ассоциированного члена ЕС. В связи с этим возникает вопрос: насколько можно сочетать такую политику с экономической и политической интеграцией Украины с Россией и другими странами СНГ? Продолжать тактику Л. Кучмы «шаг в сторону России, два в сторону Запада» бесперспективно. Ведь опыт проведения такой политики в начале XXI в. привел, как известно, к серьезному внутривнутриполитическому кризису в стране и «оранжевой» революции. Об этом неоднократно предупреждали некоторые эксперты и исследователи. Так, в 2010 г. была опубликована работа, посвященная украинско-российским отношениям, в которой указывалось на опасность осуществления В. Януковичем политики балансирования между Евросоюзом и Россией. Все это «может привести к очередному крайнему обострению внутривнутриполитической ситуации в стране», предостерегал автор, и «спровоцировать раскол Украины по крайней мере на три государства»¹.

Очевидно, К. Моро прав, отмечая, что В. Янукович попытался использовать слабость украинской оппозиции, дискредитировавшей себя союзом с неонацистской «Свободой», решил отказаться «от своей предвыборной программы по сближению с Россией и приданию русскому языку официального статуса и начал подготовку соглашения об ассоциации с Евросоюзом». По его мнению, В. Янукович считал, что на президентских выборах 2015 г. «юго-восток все равно проголосует за него, даже если будет чувствовать себя обманутым»². Тем не менее, осознав свои просчеты, он отказался подписать Соглашение об ассоциации с Евросоюзом. В декабре 2013 г. «буквально загнанный в угол Евросоюзом он обращается к России, так и не вступив в Таможенный союз»³. Однако было уже поздно. В. Янукович к тому времени полностью потерял поддержку политических элит Украины, на которых оказывали большое влияние их западные покровители во главе с США. Надвигавшийся новый «майдан» он уже не смог остановить. «Государственный переворот, который 21 февраля 2014 г. осуществили самые радикальные участники Майдана, положил конец преемственности украинской конституции, худо-бедно пережившей оранжевую революцию и 23 года общей неразберихи»⁴.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин полагает, что кризис на Украине «прямо и непосредственно затрагивает и сферу

¹ *Бабенко В. Н.* Украина — Россия (1991–2010 гг.): через противостояние к сотрудничеству? М., 2010. С. 77.

² *Моро К.* Указ. соч. С. 63.

³ Там же. С. 67–68.

⁴ *Моро К.* Указ. соч. С. 91.

внутригосударственного права, и сферу международного права»¹. По его мнению, после государственного переворота на Украине были нарушены внутригосударственные и международные правовые нормы, когда Верховная Рада назначила исполняющим обязанности президента А. Турчинова, а министрами — наиболее активных радикалов Майдана и исключила из состава Конституционного суда с формулировкой «за нарушение присяги» шестерых судей. В то же время «почти все лидеры западных стран, включая США, заявили о бесспорной легитимности новой украинской власти». Кроме того, киевская власть «незаконным образом, с открытым применением насилия и запугивания депутатов Верховной Рады, а также прямых фальсификаций голосований, приняла множество законов и постановлений»².

Касаясь проблемы внешнего вмешательства во внутренние дела Украины, В. Зорькин отмечает, что оно сопровождалось «беспрецедентной кампанией информационно-пропагандистской фальсификации реальных событий и произвольными заинтересованными интерпретациями международного и национального права». Он не без оснований считает, что «на Украине произошла катастрофа права, чреватая гибелью всей цивилизации права, которую человечество выстрадало в кровавых войнах и революциях XX века»³.

Бывший премьер-министр Украины Н. Азаров подчеркивает, что «Майдан был прямой диверсией против народа Украины организаторов переворота, олигархов и их зарубежных покровителей»⁴. Он резко обвиняет нынешнюю киевскую власть: «Мало того, что почти полгода на Украине действовал не предусмотренный никаким законодательством исполняющий обязанности Президента, но этот деятель взял еще на себя ответственность подписать Указ о проведении антитеррористической операции (АТО), в результате которой погибли десятки тысяч граждан Украины, причинен колоссальный ущерб народному хозяйству, разрушены города и села, заводы и фабрики, угольные шахты и теплоэлектростанции»⁵.

Бывший министр внутренних дел Украины В. Захарченко подчеркивает, что «после вооруженного государственного переворота ни о каком правовом государстве на Украине не может быть и речи», т. к. всю страну захлестнула «волна преступности, а создателями, вдохновителями и проводниками этого правового беспредела являются нынешние правители»⁶. Он справедливо полагает, что нельзя «закрывать глаза на убийства журналистов и политиков, на исчезновение людей, на преследование любого инакомыслия, на вооруженные разбойные нападения, ставшие обычным делом, и прочие преступления, совершенные под “патриотическими” лозунгами»⁷.

¹ Зорькин В. Кризис международного права: современный контекст // Российская газета. 2014. 19 июня. URL: <http://rg.ru/2014/06/19/zorkin-poln.html> (дата обращения: 02.08.2016).

² Зорькин В. Указ. соч..

³ Там же.

⁴ Азаров Н. Украина на перепутье. Записки премьер-министра. М., 2015. С. 478.

⁵ Там же. С. 486.

⁶ Захарченко В. Беспредел на страже власти // Известия. 2016. 22 авг. С. 6.

⁷ Там же.

Нынешнее руководство Украины, легитимность которого многие эксперты оспаривают, не является самостоятельным и находится под внешним управлением. Поэтому решить острые внутривнутриполитические и социально-экономические вопросы даже в условиях массированного распространения русофобии в стране и добиться обещанной США и Евросоюзом необходимой помощи оно не в состоянии. Говорить в такой ситуации о продуманной правовой политике Украинского государства нет смысла. Академик РАН С. Глазьев считает, что с правовой точки зрения «управляющий нынешней Украиной режим является нелегитимным, хуже того — преступным»¹.

К сожалению, осуществлявшаяся в 2014-2016 гг. правовая и социально-экономическая политика украинского руководства неизбежно ведет страну к катастрофе. Под различными предлогами не выполняются Минские соглашения по урегулированию ситуации на Донбассе, подготовленные при активном участии лидеров Германии, Франции и России. Дошло до того, что на Украине фактически с согласия главы государства необандеровские организации агрессивно препятствовали участию более 80 тыс. российских граждан в выборах в Государственную Думу РФ 18 сентября 2016 г. в посольстве и консульствах России, грубо нарушая при этом нормы международного права. В результате организованных провокаций проголосовать удалось только нескольким сотням российских граждан, проживающих или работающих на территории Украины. Кроме того, 20 сентября 2016 г. Верховная Рада Украины не признала легитимность нового состава Государственной Думы РФ, в отличие от ведущих международных организаций, участвовавших в выборах в качестве официальных наблюдателей. Такая позиция украинских законодателей приведет к свертыванию межпарламентского сотрудничества между двумя странами и негативно скажется на эффективности правовой политики Украины.

Президент П. Порошенко в своих выступлениях часто на фоне необузданной русофобии декларирует приверженность Украины европейским ценностям и нормам международного права. Однако на практике тяжкие преступления (расстрел участников Майдана, сожжение 48 жителей Одессы, убийство О. Бузины и других общественных деятелей), совершенные активистами Майдана, нередко не расследуются, а преступники остаются на свободе. Это свидетельствует о том, что правоохранительные органы с молчаливого согласия руководства Украины при их расследовании руководствуются целесообразностью так называемой «революции достоинства», а точнее, неписаными принципами «майданного» права.

Пристатейный библиографический список

1. Азаров, Н. Украина на перепутье. Записки премьер-министра / Н. Азаров. — М. : Вече, 2015. — 512 с.
2. Бабенко, В. Н. Украина — Россия (1991—2010 гг.): через противостояние к сотрудничеству? / В. Н. Бабенко ; РАН. ИНИОН. — М., 2010. — 84 с.

¹ Глазьев С. Последняя мировая война. США начинают и проигрывают. М., 2016. С. 475.

3. Захарченко, В. Беспредельная страже власти // Известия. – 2016. – 22 авг.
4. Мирзоев, С. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях» / С. Мирзоев. – М. : Европа, 2006. – 232 с.
5. Моро, К. Украина: в чем ошиблась Франция? / К. Моро ; пер. с фр. – М. : Фонд исторической перспективы, 2016. – 160 с.
6. Рыбаков, О. Ю. Стратегия правовой политики России // Юридическое образование и наука. – 2015. – № 1. – С. 30–33.

References

1. Azarov, N. Ukraina na pereput'e. Zapiski prem'er-ministra [Ukraine at a crossroads. Notes of the Prime Minister] / N. Azarov. – М.: Veche, 2015. – 512 p.
2. Babenko, V. N. Ukraina–Rossija (1991–2010 gg.): cherez protivostojanie k sotrudnichestvu? [Ukraine–Russia (1991–2010 gg.): using confrontation to cooperation?] / V. N. Babenko ; RAN. INION. – М., 2010. – 84 p.
3. Zaharchenko, V. Bespredel na strazhe vlasti [Chaos guards authority] // Izvestija. – 2016. – 22 avg.
4. Mirzoev, S. Gibel' prava: legitimnost' v «oranzhevyh revoljucijah» [The death of law: legitimacy in the “orange revolution”] / S. Mirzoev. – М.: Evropa, 2006. – 232 p.
5. Moro, K. Ukraina: v chem oshiblas' Francija? [Ukraine: where was the mistake of France?] / K. Moro ; per. s fr. – М. : Fond istoricheskoy perspektivy, 2016. – 160 p.
6. Rybakov, O. Ju. Strategija pravovoj politiki Rossii [The strategy of the legal policy of Russia] // Juridicheskoe obrazovanie i nauka. – 2015. – No. 1. – P. 30–33.