

Raport on-line: Powstanie państwa – eksperyment myślowy

Zrealizowany w ramach projektu „Prawo polskie na Wschodzie – Sieć Szkół Prawa Polskiego”, nr umowy: 0064/DLG/2019/10.

W tym roku przypada 30 rocznica powstania współczesnego państwa ukraińskiego. 2 grudnia 1991 roku nastąpił pierwszy akt międzynarodowego uznania niepodległej Ukrainy – zrobiła to Rzeczpospolita Polska. Warto zatrzymać się przy tych wydarzeniach i rozważyć ciekawe, nie tylko dla prawnika, zagadnienie z pogranicza prawa ustrojowego, prawa międzynarodowego i teorii państwa: jaka była data powstania państwa ukraińskiego?

Żeby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba w pierw skonstruować aparat poznawczy, którego użyjemy do badania ukraińskiej państwowości. Aparatu tego dostarcza nam teoria państwa, a ściślej mówiąc różne systemy naukowe powstałe w jej ramach. Teoria państwa jest nauką ustalającą twierdzenia o zjawisku państwa, zazwyczaj na potrzeby innych nauk – w tym nauki prawa. Charakteryzuje ją brak wspólnej metody i jednoznacznie określonego zakresu zainteresowania (określenie państwa jest zarazem rozwiązaniem głównego zagadnienia)¹. Z tego względu rozpada się na szereg systemów naukowych różniących się założeniami co do metody – jak np. normatywizm, empiryzm czy tzw. szkoła klasyczna².

Jednym z zagadnień podejmowanych w teorii państwa jest jego powstanie³. Wyróżniamy pierwotne i wtórne powstawanie państw. Powstaniem pierwotnym nazywamy historyczne wytworzenie się państwa jako formy życia zbiorowego. Powstanie wtórne to tworzenie się nowych państw na bazie (a często na gruzach) państw już istniejących – jest to proces wszechobecny, wpisujący się w praktykę prawa międzynarodowego i ustrojowego. Ze względu na zasadniczą różnicę porządków prawnych, powstanie państwa rozpatrujemy osobno dla prawa międzynarodowego i wewnętrznego. Ponieważ państwo musi zaistnieć jako takie, by móc być przedmiotem uznania w prawie międzynarodowym – powstanie państwa dla prawa wewnętrznego (jako środowiska, w którym funkcjonują normy prawa pozytywnego) jest pierwotne względem uzyskania podmiotowości międzynarodowej. Poniżej zajmiemy się tym podstawowym elementem.

-
- 1 Zob. B. Barraud, *L'État. Entre fait et droit*, L'Harmattan, 2015, s. XV-XVI, 5; J. Pliszka, *Pojęcie państwa w polskiej nauce prawa konstytucyjnego: 1918-2018 na tle niemieckiej i francuskiej teorii państwa*, WPiA UW, Warszawa, 2021 i powołana tam literatura.
 - 2 Por. W. Makowski, *Nowoczesne tendencje w prawie publicznym*, w: W. Makowski, *Państwo społeczne*, Biblioteka Drogi – tom 8, Warszawa, 1936; A. Mycielski, *Zarys ogólnej nauki o państwie*, Sekcja Wydawnicza Bratniej Pomocy Studentów Uniwersytetu i Politechniki we Wrocławiu, Wrocław, 1948, s. 25-33.
 - 3 Zob. G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, wyd. pol., t. II, tłum. M. Balsigierowa i M. Przedborski, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa, 1924, s. 131; J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, wyd. 2, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa, 1922, s. 140.

Zbadanie momentu powstania państwa (dla prawa wewnętrznego) sprowadza się do wyróżnienia tzw. elementów konstytutywnych (np. władza-terytorium-ludność), a następnie zestawienia ich z faktami. W ten sposób znajdujemy moment, w którym dany twór organizacyjny zyskał wszystkie właściwości charakteryzujące państwo. Niemniej, elementów konstytutywnych nie da się wyróżnić bez uprzednich założeń co do istoty państwa, a w efekcie – bez przyjęcia jakiegoś systemu z teorii państwa. Inne stwierdzenia co do tego, czym jest państwo dają inny zestaw konstytutywnych cech, a w rozpatrywanym przypadku – inną datę powstania państwa. Tutaj właśnie można mówić o eksperymencie myślowym – porównaniu jak według prawideł różnych systemów naukowych można ocenić ten sam zbiór faktów.

Zanim przystąpimy do oceny, podsumujmy najważniejsze fakty składające się na proces powstania współczesnego państwa ukraińskiego⁴:

- 3 sierpnia 1989 roku, pod wpływem strajków w Donbasie Rada Najwyższa Ukraińskiej SRR uchwała ustawę o samodzielności gospodarczej republiki.
- 4 marca 1990 roku odbyły się wybory do Rady Najwyższej, w których ¼ mandatów zdobył niekomunistyczny Blok Demokratyczny. W przeprowadzonych równocześnie wyborach lokalnych ugrupowania niekomunistyczne zdobywają większość na obszarze b. Galicji Wschodniej, dążąc do jak największego usamodzielnienia się regionu.
- 16 lipca 1990 roku Rada Najwyższa uchwała tzw. „deklarację suwerenitetu”, określającą Ukrainę jako „suwerenne państwo narodowe” z pełnią władzy dla organów republikańskich, własnym systemem podatkowym oraz armią. Nie zakładała jednak pełnej samodzielności państwa, biorąc za punkt odniesienia pozostanie w ramach federacji – ZSRR. Stopniowo wprowadzano ustawy realizujące te postulaty.
- 23 września 1990 roku znolizowano konstytucję Ukraińskiej SRR, znosząc kierowniczą rolę partii komunistycznej oraz wprowadzając m.in. nadrzędność prawa Republiki nad prawem sowieckim oraz zwierzchni charakter jej Sądu Najwyższego w zakresie sądownictwa.
- 28 października 1990 roku Rada Najwyższa nadaje ustawą językowi ukraińskiemu status języka państwowego.
- 19 listopada 1990 roku podpisano Traktat o podstawowych zasadach stosunków między Ukraińską SRR a Rosyjską FSRR, uznający m.in. integralność terytorialną Ukrainy.
- 17 marca 1991 roku odbyło się referendum w sprawie przyszłości ZSRR: według danych oficjalnych, na pytanie o „zachowanie ZSRR jako zreformowanej federacji suwerennych republik” odpowiedziało pozytywnie 70% głosujących, za „pozostaniem w składzie ZSRR na podstawie deklaracji suwerenitetu” opowiedziało się 80%, a na obszarze b. Galicji Wschodniej

4 Zestawienie za: Za: T. Olszański, *Ćwierćwiecze niepodległej Ukrainy. Wymiary transformacji*: Prace OSW (64), Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 2017, s. 11-19, 51, 63, 121-29; A. Wilk, *Najlepsza armia, jaką miała Ukraina. Zmiany w Siłach Zbrojnych Ukrainy po agresji rosyjskiej*: Prace OSW (66), Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 2017, s. 8.

na dodatkowe pytanie o pełną niepodległość twierdząco odpowiedziało 88% głosujących. Ogólna frekwencja wyniosła 83%.

- 5 lipca 1991 roku Rada Najwyższa ustanawia urząd prezydenta, rozpisując wybory prezydenckie na 1 grudnia tego roku.
- W dniach 19-21 sierpnia 1991 roku miał miejsce tzw. Pucz Janajewa w Moskwie, podczas którego postawiono w stan gotowości jednostki Armii Radzieckiej na Ukrainie.
- 24 sierpnia 1991 roku Rada Najwyższa Ukrainy niemal jednogłośnie uchwaliła Akt Niepodległości i rozpisała referendum zatwierdzające tę deklarację, ustanowiła także nazwę państwa: „Ukraina” oraz zadeklarowała przejęcie jurysdykcji nad jednostkami Armii Radzieckiej znajdującymi się na terytorium państwa.
- 4 września 1991 roku odbyło się symboliczne podniesienie flagi państwowej na gmachu Rady Najwyższej.
- 12 września 1991 roku przyjęto ustawę deklarującą następstwo prawne po Ukraińskiej SRR i częściowo po ZSRR.
- 10 października 1991 roku nadano ustawą obywatelstwo wszystkim stałym mieszkańcom.
- 1 grudnia 1991 roku odbyły się wybory prezydenckie oraz referendum zatwierdzające deklarację niepodległości. Za niepodległością wypowiedziało się ponad 90% głosujących przy frekwencji 84%. Na prezydenta w I turze został wybrany przewodniczący Rady Najwyższej, L. Krawczuk.
- 2 grudnia 1991 roku nastąpił pierwszy akt uznania państwa ukraińskiego: ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.
- 6 grudnia 1991 roku przyjęto ustawę o Siłach Zbrojnych Ukrainy – ten moment wskazuje się jako początek faktycznego przejmowania kontroli nad armią, przy czym do faktycznego końca ZSRR, jednostki wojskowe na terytorium Ukrainy podlegały dwuwładzy⁵.
- 9 grudnia 1991 roku podpisano tzw. porozumienie białowieskie między Białorusią, Ukrainą i Rosją o rozwiązaniu ZSRR – potwierdzone umową w Ałma-Acie z 21 grudnia.
- 25 grudnia 1991 roku ustępuje prezydent ZSRR M. Gorbaczow, a 26 grudnia Rada Republiki Rady Najwyższej ZSRR ogłasza rozwiązanie tego państwa.
- 3 stycznia 1992 roku rozpoczęto proces zaprzysiężania żołnierzy radzieckich stacjonujących na terytorium Ukrainy.
- 10 stycznia 1992 roku wprowadzono tymczasową walutę.
- 22 sierpnia 1992 roku prezydent na uchodźstwie Ukraińskiej Republiki Ludowej uznał władze Ukrainy i przekazał insygnia państwowe prezydentowi L. Krawczukowi.

5 A. Wilk, op. cit., s. 8.

Do porównania weźmiemy dwa systemy teoretyczne: klasyczną teorię G. Jellinka oraz teorię psychologiczną L. Petrażyckiego. System G. Jellinka, zwany klasycznym, jest powszechny w nauce prawa tam, gdzie staje ona przed problemem określenia państwa⁶. Ze względu na wygodną schematyczność konstrukcji, jest powszechnie używany w nauce prawa międzynarodowego⁷. Istotę państwa upatruje Jellinek w jedności psychicznej osiadłych ludzi, celowej, działającej przy pomocy osób powołanych do spełnienia celu⁸. Cele jedności państwowej – zmienne w czasie – sprowadzają się do potrzeb zbiorowych, których realizację efektywniej skoncentrować w jedno. Ujęcie to jest najczęściej przedstawiane w uproszczeniu jako definicja „władza-terytorium-ludność”. Od strony konstrukcji prawnej, za najbardziej adekwatne do powyższych ustaleń uznaje Jellinek pojęcie korporacji: osoby prawnej zorganizowanej na podstawie własnych przepisów, działającej poprzez organy. Kryterium odróżniającym państwo od innych jedności celowych i zorganizowanych jest u Jellinka samowładny charakter jego władzy. Aby miała charakter państwowy, władza – choćby w najwęższym zakresie przedmiotowym – musi mieć zdolność organizowania się na podstawie własnych rozporządzeń oraz wcielania w życie swoich nakazów. Suwerennością nazywa Jellinek (teoretyczny) brak ograniczenia zakresu spraw, na które władza jest zdolna oddziaływać. Państwo u Jellinka jest pojęciem pierwotnym w prawie – jak pisze obrazowo: „*fakty prawne poprzedzają fakty płodzenia ludzkich jednostek i pozostają z nimi w związku, sam jednak akt płodzenia znajduje się zupełnie poza sferą prawa*”⁹. Dzieje się to wtedy, gdy istnieją organy państwa zdolne do wyrażenia jego woli i mające władzę rozkazywania. Niemniej, uznanie faktu powstania państwa za legalny lub nielegalny w oczach danego systemu prawnego (np. przy secesji) ma duże znaczenie praktyczne. Z elementu własnej woli wynika, że organizacji państwa nie da się wymusić – powstanie państwa zawsze ma samoistny charakter, nawet jeżeli dzieje się to z udziałem innego państwa. Podsumowując, do powstania państwa w systemie Jellinka potrzeba: ludności na określonym terenie związanej organizacyjnie przez władzę o samowładnym (niekoniecznie suwerennym) charakterze.

Korzystając z systemu Jellinka, o powstaniu państwa ukraińskiego można sądzić co następuje. Potencjalne (jakikolwiek) terytorium i ludność przyszłej Ukrainy istniały cały czas w toku omawianego procesu, zmianie ulegał charakter władzy. Momentu powstania państwa należy szukać tam, gdzie władza państwowa na Ukrainie zaczęła rządzić z nowego własnego nadania, a nie w ramach ZSRR, i niewątpliwie miała środki egzekwowania swoich decyzji – choćby w najmniejszej sferze życia (zakresie przedmiotowym). Samonadania władzy można szukać w trzech momentach: ogłoszenia deklaracji suwerenitetu (16.07.1990 r.), zmiany konstytucji Ukraińskiej SRR (23.09.1990 r.) oraz ogłoszenia Aktu Niepodległości (24.08.1991 r.). Jako uzyskanie możliwości egzekucji, można interpretować: zmianę konstytucji (23.09.1990 r.) – deklarującą nadrzędność prawa i jurysdykcji ukraińskiej – lub uzyskanie kontroli nad siłami zbrojnymi. Samo to wstępne zestawienie ogranicza możliwe daty do tych po 23 września 1990 roku. Rozstrzygającą rolę ma ustalenie kiedy Rada Najwyższa Ukrainy i powiązane z nią organy uzyskały kontrolę nad jakąkolwiek strukturą „siłową”.

6 Por. L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa, 1959, s. 296-97, 300-01.

7 L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Drukarnia K. S. Jakubowskiego, Lwów, 1927, s. 105.

8 Streszczenie za: G. Jellinek, op. cit. s. 41-48, 116-17, 349-50

9 *Ibidem*, s. 139.

Jeżeli ustaleniu zwierzchniej jurysdykcji w noweli konstytucyjnej towarzyszyło uzyskanie jakiegokolwiek siły zdolnej wymusić poszanowanie przynajmniej części z tych „zwierzchnich” rozstrzygnięć – to według systemu Jellinka państwo ukraińskie powstało 23 września 1990 roku. Najpóźniejszą granicą będzie przejście kontroli nad jednostkami Armii Radzieckiej: 6 grudnia 1991 r. lub 3 stycznia 1992 r.

L. Petrażycki jest, obok L. Duguit, jednym z najbardziej znaczących przedstawicieli empiryzmu w kontynentalnej nauce o państwie. Petrażycki nie zajmował się bezpośrednio powstawaniem państw, jednak z ogólnych twierdzeń o tym zjawisku można wyprowadzić elementy konstytutywne państwa w jego systemie. Państwo w teorii Petrażyckiego jest samodzielną grupą społeczną nieopartą na pokrewieństwie¹⁰. Samodzielną grupą społeczną to grupa ludzi połączonych poczuciem obowiązku wzajemnej lojalności i wierności grupie oraz najwyższą władzą społeczną (tj. przypisywaniem jej tym samym osobom). Aby przybliżyć określenie władzy, trzeba przywołać ujęcie prawa w systemie Petrażyckiego. Relacje prawne opisuje on jako wyobrażenia czynów z popędem do ich dokonania odczuwanym jako nacisk czynnika zewnętrznego wobec odczuwającego. Takie motywacje, którym towarzyszy wyobrażenie co i komu (np. mnie od kogoś) się należy to normy prawne. Władza jest pochodną uzgadniania między ludźmi wzajemnych wyobrażeń co do praw i obowiązków w toku współżycia. Stanowi projekcję psychiczną o charakterze normy prawnej, złożoną z roszczenia o posłuszeństwo z jednej, a obowiązku wykonywania poleceń i znoszenia oddziaływań z drugiej strony. Najwyższa władza społeczna to władza ogólna (tj. nieograniczona co do zakresu przedmiotowego), społeczna (tj. służebna – z obowiązkiem troszczenia się o dobro danej grupy społecznej i w jego granicach) oraz nadrzędna hierarchicznie. Niemniej, zarządzenia podmiotu tej władzy mogą wymagać zgody czynnika trzeciego – władza najwyższa w państwie może mieć charakter ograniczony. W systemie Petrażyckiego, na elementy konstytutywne państwa składa się więc: ludność oraz jej wspólne wyobrażenie co do najwyższej władzy społecznej. Elementem konstytutywnym nie jest natomiast terytorium.

W systemie Petrażyckiego, moment powstania państwa ukraińskiego to moment ukształtowania się wspólnego wyobrażenia o władzy państwowej. Ponieważ przemiany na Ukrainie miały charakter ewolucyjny, kryterium Petrażyckiego jest trudniejsze w zastosowaniu niż kryterium Jellinka. Prościej bowiem stwierdzić nabytą zdolność wymuszania posłuchu niż uchwycić dynamikę nastrojów społecznych tamtych lat. Aby ustalić moment powstania państwa, należy szukać momentu, w którym władza w „ukraińskiej” grupie społecznej zaczęła być postrzegana – przez rządzących, jak i rządzonych – jako władza Ukrainy, a nie część władzy nad ogólniejszą grupą (ZSRR). Ze strony rządzących, uznanie nowego charakteru swojej władzy nastąpiło najpóźniej z ogłoszeniem Aktu Niepodległości, 24 sierpnia 1991 roku. Inne akty, które można zinterpretować jako mentalny „przełom” to ogłoszenie „deklaracji suwerenitetu” 16 lipca 1990 roku i zmiana konstytucji Ukraińskiej SRR 23 września 1990 roku. Ze strony rządzonych, uznanie nowego porządku państwowego nastąpiło najpóźniej 1 grudnia 1991 roku, z dniem referendum zatwierdzającego Akt Niepodległości. Niemniej, już wcześniej można stwierdzić przejawy społecznego uznania dla nowego państwa: jednoczesne

10 Streszczenie za: L. Petrażycki, op. cit., s. 272-78, 285-301.

aktywne poparcie dążeń niepodległościowych i brak porównywalnego poparcia dla zachowania ZSRR. Prawem intuicji badawczej można przyjąć, że Akt Niepodległości, który spotkał się z – nawet częściowo bierną – akceptacją społeczną był już wyrazem nowej, trwającej następnie świadomości prawnej. Tym samym, 24 sierpnia 1991 roku można przyjąć za przybliżoną datę powstania Ukrainy według teorii Petrażyckiego. Trudność w jednoznacznym określeniu bierze się z tego, że w tym systemie podstawowe znaczenie mają przekonania ludzi co do obowiązującego prawa. Potrzeba do tego dobrej znajomości tak konkretnych ludzi, jak i ogólnych odruchów społecznych – co bywa trudne nawet dla naocznych świadków.

N
i
n
i
e
j
s
z
y

t
e
k
s
t

n
i
e

j
e
s
t

k
o
m
p
l
e
t
n
y
m

p
r