

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-16-22

V.V. Polyansky, Candidate of Sciences (Law), Head of the State and Administrative Law Department, Samara National Research University named after academician S.P. Korolev

**THE
CONSTITUTIONAL
GUARANTEE
OF NATIONAL
INTEGRITY
AND THE UNITY
OF THE SYSTEM
OF STATE POWER:
LEGAL
AND POLITICAL
CONTENT**

Some results of the implementation of the constitutional provisions on the state integrity and unity of the system of state power from the standpoint of the effectiveness of constitutional guarantees enshrined in the Constitution of the Russian Federation in 1993 are analyzed. The importance of state sovereignty for the full protection of state integrity is determined. It is concluded that the concept of limited sovereignty is unacceptable as a basis for understanding the place and role of the Russian Federation in the geopolitical space.

Key words and word-combinations: Constitution, state integrity, unity of the system of state power, rights and freedoms of humans and citizens, sovereignty, federation.

В.В. Полянский, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственного и административного права Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева (email: polansky.v@gmail.com)

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ
ГАРАНТИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ЦЕЛОСТНОСТИ
И ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ:
ПРАВОВОЕ
И ПОЛИТИЧЕСКОЕ
СОДЕРЖАНИЕ**

Аннотация. Анализируются некоторые итоги реализации конституционных положений о государственной целостности и единстве системы государственной власти с позиций эффективности конституционных гарантий, закрепленных в Конституции РФ 1993 г. Определяется значение государственного суверенитета для полноценного обеспечения государственной целостности. Делается вывод о неприемлемости концепции ограниченного суверенитета как основы понимания места и роли Российской Федерации в геополитическом пространстве.

Ключевые слова и словосочетания: Конституция РФ, государственная целостность, единство системы государственной власти, права и свободы человека и гражданина, суверенитет, федерация.

Не только 25-летний юбилей Конституции РФ, но и характер сложившихся за четверть века существования российской

современной государственности требует анализа эффективности норм действующей Конституции, ценности ее воздействия на сложные социально-экономические, политические и духовные процессы. Необходимо осмысление заключенного в ее нормах и принципах позитивного потенциала, который должен служить главной цели государства — утверждению человека, его прав и свобод как высшей ценности, признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. На это должны быть направлены все нормы Конституции, закрепленные в ней институты публичной власти — государственной и самоуправленческой, правотворчество и правоприменение в соответствии с принципом верховенства Основного Закона в российской правовой системе.

В Конституции РФ определено глобальное направление функционирования всех институтов власти — права и свободы человека и гражданина, которые предначертывают смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Это подтверждает конституционную аксиологию — главенство прав и свобод во всей конструкции государственности, не только и не столько формы, сколько выражения сущности государства, всех механизмов публичной власти, политической системы. Такое видение назначения конституционных установлений предполагает осмысление содержания положений Конституции РФ с точки зрения взаимообусловленности, иерархии ее принципов и институтов, приоритетности гарантирующих свойств нормативно закрепленных факторов влияния на процессы обеспечения прав и свобод, определения роли формально-юридических средств в гарантировании статуса высшей ценности.

Особое внимание в анализе конституционной материи следует уделять тем институтам, которые актуализированы серьезными проблемами реализации, вызывают неоднозначные оценки в теории, порождают сомнения в возможности их полноценного воплощения в жизнь в современных условиях. Прежде всего следует рассматривать основные ценности с точки зрения возможности их адекватной реализации при участии самого человека, его ответственности за создание предпосылок обеспечения высокого качества условий реализации прав и свобод. Речь в данном случае идет о юридических формах выражения ответственности человека в связи с претензиями на материальные и духовные блага как инструменты, средства обеспечения его потребностей, интересов, в первую очередь в виде конституционных и иного уровня обязанностей.

Двадцатипятилетний срок действия Конституции РФ дает основание сделать вывод о том, что свободы не могут быть реализованы полноценно без должного участия человека в создании предпосылок для их реализации, без соблюдения ограничений и выполнения соответствующих обязанностей, балансирующих частный и публичный интерес. В государственно организованном обществе права и обязанности в их диалектическом единстве невозможно реализовать вне пределов общества и без учета интересов общества, не рискуя вступить с ним в конфликт.

Указанная взаимосвязь прав, свобод и обязанностей должна быть обеспечена юридическим закреплением, возможно, конституционным. Это важно для формирования социальной психологии ответственного гражданина, активно

участвующего в строительстве гражданского общества, уважающего не только личный, но и общественный интерес, без чего невозможно создать гармоничное государственно организованное общество. С этих же позиций следует подходить и к пониманию роли гражданина в поддержании стабильности своей всеобщей организации — государства, укреплении его целостности, единства, как гаранта национальной безопасности, экономической состоятельности, социального благополучия, высокого качества жизни населения.

Суверенное государство, каковым по Конституции РФ является Россия, должно обладать широким, ориентированным на внешние вызовы инструментарием гарантирования независимости, самостоятельности своей государственной власти. Необходимым минимумом такого гарантирования суверенитета является система обязанностей граждан как основателей и хранителей своего государства — воинская служба, бремя финансовой поддержки государства, обязанность сохранять целостность государства, формировать систему органов публичной власти в конституционных параметрах, в частности участвовать в выборах. Последние являются фактором институционализации публичной государственной власти, обретающей свою легитимность (понятие неопределенное, но с некоей долей условности может быть использовано для характеристики степени доверия граждан к власти), без которой государство не может рассчитывать на полную поддержку своих граждан в управлении общими делами. К сожалению, нередко выборы демонстрируют несогласие общества с государством (низкая явка — главный показатель). В отсутствие юридической обязанности граждан голосовать фактор явки становится инструментом манипуляций со стороны политически активных групп как до, так и во время и после выборов, как внутри, так и за пределами России. Эти манипуляции оказывают прямо или косвенно воздействие на государственность в целом, на устойчивость политической системы, на условия реализации прав и свобод, обязанностей человека и гражданина.

Прошлый геополитический опыт России показывает, что государственное устройство не раз становилось объектом политических манипуляций: Гитлер желал расчленить СССР на удобные для рейха территории; американцы предпочитают разрушение экономического потенциала России и стимулирование дезинтеграционных процессов, особенно через национальные субъекты Российской Федерации.

Суверенитет государства должен подкрепляться не только экономической и военной мощью, но и высоким уровнем патриотизма и ответственности граждан, осознающих себя частью государства, понимающих, что в глобализирующемся мире обостряются межгосударственные противоречия, отношения между государствами и народами, к сожалению, модерируются доминирующими силами далеко не в общих интересах. Если до недавних пор центрами силы продвигалась идея отказа от суверенитета, его ограничения (чего, исходя из смысла понятия «суверенитет», не может быть в принципе!) в пользу наднациональных институтов, то к настоящему времени «карты раскрыты».

Показательна в этом отношении речь Д. Трампа в рамках общеполитической дискуссии 73-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, который заявил: «Мы никогда не сдадим американский суверенитет неизбранным и подотчет-

ным мировым бюрократиям. США управляются американцами. Мы отвергаем идеологию глобализма, и мы поддерживаем доктрину патриотизма» [1]. Будучи несогласным с тональностью речи Д. Трампа, Э. Макрон, президент Франции, тоже призвал к укреплению экономического и финансового суверенитета Европейского Союза [2]. Метаморфозы относительно глобализма носят исключительно эгоистический характер, он по-прежнему предназначен для всех государств, кроме США. Официальный Вашингтон и не думал о глобализации как всеобщей ценности, все-таки американский суверенитет не может быть принесен в жертву (на пользу) глобальной бюрократии. Заявление Трампа — не случайная оговорка, саморазоблачение, это откровенное развенчание иллюзий мирового либерализма относительно сокровенного американского понимания свободы и демократии. Последние тогда чего-нибудь стоят, когда они полезны Америке — это главное. При этом американцы вряд ли откажутся от идеи мирового господства на базе собственного суверенитета, поскольку верить в призывы к другим государствам защищать свой суверенитет, учитывая многовековую парадигму внешней политики США, весьма опрометчиво.

Публицисты пишут об удручающем впечатлении от речи Д. Трампа в ООН (демонстрирует «национальный эгоизм»), так же как в 2007 г. от мюнхенской речи В.В. Путина, заявившего о наличии у России собственных суверенных интересов, но мировое сообщество должно осознать реалии, поскольку современный уровень конфликта интересов между государствами и народами требует понимания того, где мы находимся, на какой точке развития и каковы параметры движения к общим (мировым) и частным (национальным) целям, в какой мере мы можем передавать часть полномочий международным институтам, какое соотношение национального и международного права допустимо без ущерба государственному суверенитету России.

Очевидно, необходимо уточнение соотношения международного права и актов отечественной правовой системы. Следует признать позитивными шаги, предпринятые в этом направлении Конституционным Судом РФ, в части формулирования правовых позиции о верховенстве Конституции России над международными договорами и о возможности не исполнять решения ЕСПЧ. Нелишне заимствовать инструментарий и опыт США в вопросе отношения к международно-правовым институтам, например, принципиальный отказ от участия в деятельности Международного уголовного суда и преследования его должностных лиц в случае возбуждения уголовных дел против американских граждан и граждан ряда союзных стран, выход из Совета по правам человека ООН.

В рамках функционирования Российского государства особое значение имеет комплекс проблем, связанных с формой территориального устройства — федерацией, одним из неоднозначных институтов, призванных гарантировать права и свободы человека и гражданина, с одной стороны, создать условия для управления государственными делами — с другой стороны. С третьей стороны, федерация должна быть средством сохранения всего государства как единого целостного суверенного геополитического образования, способного всеми своими ресурсами — дипломатическими, политическими, экономическими, военными и иными сохранить народ, отдельных личностей, защитить их пра-

ва и свободы. Для этих целей Конституция РФ закрепляет особые принципы, призванные обеспечивать государственную целостность федерации.

Государственная целостность, единство системы государственной власти определяются Конституцией РФ в качестве основ федеративного устройства России и конституционного строя (ст. 5). Диалектическое единство двух указанных принципов наиболее точно отражает предназначение формы государственного устройства — сохранение государственной целостности России. Коннотация именно этих двух принципов наиболее ярка в системе принципов функционирования федерации, закрепленных в ст. 5 Конституции РФ. Между тем, учитывая смысловую нагрузку положений указанной статьи, государственная целостность в системе федеративных отношений является приоритетной целью федерации, что не исключает ее роль в качестве инструмента сохранения, восстановления и сохранения нарушенной государственной целостности, что наблюдалось, например, в 1917–1922 гг.

Иные конституционные ценности в рамках формы государственного устройства имеют инструментальный характер, в том числе и единство системы государственной власти. Они выступают средством гарантирования сохранения государственной целостности в условиях федеративного устройства. В свою очередь, ряд принципов становятся гарантией по отношению к федерации в целом, к отдельным ее основам, как например, единство системы государственной власти — одна из гарантий государственной целостности федерации. С другой стороны, единство системы государственной власти требует своих гарантий, каковыми выступают принципы организации и деятельности государственного и самоуправленческого публично-властного механизма.

При этом сама федерация по своей природе есть объединение разрозненных элементов, интеграция их в нечто общее. Как показывает история существования федеративной формы государства, она довольно разнообразна по степени интеграции ее элементов, способствует достижению тех или иных целей, прежде всего сохранению государственности, созданию единых основ защиты прав и свобод человека и гражданина в разнородных либо близких по принципам функционирования субъектах федерации. В то же время федерация таит в себе опасности — очевидные и скрытые, для перспектив сохранения целого государства. Федеративное устройство вносит определенные факторы разделения и разобщенности. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в силу разнообразия условий управления, прежде всего в национальных субъектах, может вести к разбалансированию целостной системы органов власти. Весьма проблематичен в качестве интегрирующего и принцип самоопределения народов, нередко толкуемый как право на создание национальными группами своих государств — в нем заложен дезинтеграционный потенциал. Будут ли при таких обстоятельствах обеспечены государственная целостность федерации и единство государственной системы власти? Это актуально также применительно к экономической сфере государства. Федерация, как свидетельствует практика, не препятствует нарушению принципа равноправия ее субъектов,

например, установлению особых льгот отдельным субъектам — Москва, Московская область (бесплатный проезд, повышенные в сравнении с другими регионами надбавки некоторым социальным группам), что усиливает конфликтный потенциал в федеративной системе государства.

Рассматривая в гносеологическом плане конституционные положения о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, необходимо задать вопрос: является ли федерация достаточной и неременной гарантией государственной целостности, единства системы государственной власти в указанном контексте? Попытки ответить на этот вопрос могут быть полезны для понимания сущности конституции вообще, российской — в частности. В любом случае, даже не рассчитывая на высокую результативность, в методологическом плане такие попытки следует предпринимать. Чем точнее и глубже будут познаны очевидные и скрытые ресурсы Конституции, адаптивная способность ее норм к современным условиям бытия, тем полезнее обществу ее нормативный, идеологический потенциал. В основном казуально это делает Конституционный Суд РФ, ученые гуманитарного направления, в первую очередь юристы. Но в части анализа перспектив сохранения федерации как формы государственного устройства (ее судьбы) исследований недостаточно, не исключено, в силу высокой политической остроты данной проблематики.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о роли федерации как одного из инструментов достижения главной цели государственно организованного общества — защиты высших ценностей, человека, его прав и свобод. Здесь федерация выступает в качестве пути к цели, а, как отмечал Ф. Лассаль, «Не только цель, но путь к ней укажи. Путь к цели неразрывно связан с целью, И отделять нельзя их друг от друга: Путь изменив, изменишь ты и цель» [3]. И насколько верен этот императив? Возможно ли в данном случае изменение пути?

В рассматриваемом контексте путь к цели (точнее, один из путей) — федерация, призванная создать условия для функционирования оптимального механизма управления общими делами на соответствующей территории в интересах человека, защиты его прав и свобод. Но всегда ли федерация (если предположить, что она в своем качестве существует в российской, и не только, действительности) как форма государственного устройства есть единственный путь достижения цели? В политических и юридических дискуссиях советского периода федерация как путь создания условий для процветания народа, обеспечения прав и свобод человека не рассматривалась в качестве исключительной. Предлагались и другие пути достижения цели, например, национально-культурная автономия, что, по сути, предполагало унитарную форму государственного устройства. В более ранние периоды в качестве инструмента управления покоренными государствами и народами были использованы империи, наполненные разным содержанием, различные по механизму публичной власти (однако не имевшие современной цели — обеспечения прав, свобод человека и гражданина, которые не выдержали испытания временем).

Так или иначе, возникают вопросы: требуется ли осмысление роли формы государственного устройства в трагических результатах функционирования России как федеративного государства (в 90-е годы прошлого столетия)? Ка-

кова степень влияния самого факта существования федерации на социально-психологический статус и политическое сознание всех граждан государства и так называемых «элит», в том числе национальных? Действительно ли, как в пьесе, если на стене висит ружье, то оно должно выстрелить: если есть федерация, то она должна когда-то проявить свои слабые (собственно — отрицательные) стороны?

Ситуационный и стратегический подход к федерации как инструменту решения текущих и прогнозируемых проблем государственности предполагает и такой вопрос: а какова эффективность формы государственного устройства с точки зрения главной цели — обеспечение и защита прав человека и гражданина? Нет ли менее опасного и при этом более эффективного пути (средства) достижения главной цели? Или эффективного в той же мере, как федерация? Разве национально-культурные особенности, требующие отражения в юридически оформленных правах и свободах, не могут быть реализованы вне федерации посредством национально-культурной автономии? И неважно, что и как думали, действовали теоретики и практики разрешения национального вопроса в революционный период — важно, каков результат в главной цели.

Речь не идет о скорой, и тем более обязательной замене федерации на какую-либо иную форму государственного устройства, а лишь о том, что федерация как явление подлежит глубокому и всестороннему анализу с точки зрения перспектив ее развития, дальних целей существования государства и роли формы государства в достижении этих перспективных, глобальных целей. Действительно ли федерация — оптимальная форма территориальной (национально-территориальной) организации такого государства как Россия, имеющего огромную территорию, весьма неустойчивую демографическую перспективу, вызывающего нездоровый интерес наших «партнеров» по международным делам?

Научный подход к оценке форм государственности предполагает анализ указанных вопросов. Суммирующим должен (может) быть ответ на вопрос, не способна ли какая-либо иная форма государственного устройства, например унитарная, надежнее обеспечить государственную целостность России, гарантировать права и свободы человека в единстве с обязанностями? Следует еще раз подчеркнуть, речь не идет об одномоментном и скором отказе от федерации, но в будущем данный вопрос возникнет — может быть, через 100, 200, 300 лет. И, конечно, следует избегать фетишизации федеративного устройства России.

Несомненно, главная цель — благо человека и гражданина — должна сохраняться, а пути ее достижения могут быть многочисленными и разными, в том числе с помощью модифицируемой формы государственного устройства.

Библиографический список

1. Трамп: США призывают к защите суверенитета в противовес наднациональным органам вроде МУС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5603397>
2. Макрон призвал Европу укреплять экономический и финансовый суверенитет. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5604037>.
3. URL: <https://www.livelib.ru/quote/42476259-slepyaschaya-tma-artur-kestler>