

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье рассматриваются понятие и цели государственной национальной стратегии, в частности укрепление государственного единства и целостности России, а также сохранение этнокультурной самобытности ее народов, прежде всего государствообразующего русского народа. В этой связи исследуется эволюция теории федерализма в западных странах, а также в отечественной науке в дореволюционный и советский периоды. Следует отметить вклад Н. А. Михалёвой в развитие данной проблематики. Рассматривая историю развития федеративных отношений после 1993 г., она подчеркивала, что разрушительная практика региональной суверенизации в настоящее время преодолена, конституционной основой государственной национальной стратегии РФ является сохранение ее государственного единства и целостности. Государственная целостность означает безусловное признание государственного суверенитета России, что получает выражение в единстве российского общества, конституционно-правовой системы, верховенстве федерального законодательства по предметам исключительного ведения Федерации и ее субъектов, единстве конституционно-правового статуса личности, единых принципах организации и функционировании органов государственной и муниципальной власти, единой денежно-кредитной и таможенной системами, едином историческом, культурном и информационном пространстве, едином государственном языке, единых Вооруженных Силах. Кроме того, согласно п. 11 Стратегии государственной национальной политики РФ, наше государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру. Условиями решения всех внутренних проблем, в том числе укрепления национального единства, выступают сильное суверенное государство, конкурентоспособная экономика, благосостояние народа, преодоление депрессивного равнодушия граждан, повышение общей культуры, образованности и правосознания народа, межнациональное и межконфессиональное согласие, ясные перспективы государственной стратегии, преодоление колоссального разрыва в уровне материального обеспечения граждан, искоренение коррупции и бюрократизма. Кроме того, на наш взгляд, все эти реформы не должны вступать в противоречие с цивилизационными основами Российского государства.

© Коврякова Е. В., 2017

* Коврякова Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), советник юстиции 1-го класса
ekovr@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: разделение властей по вертикали, территориальное устройство, государственная целостность и единство, федерализм, унитаризм, духовно-нравственные основы, этнокультурная самобытность, цивилизация, культура, русский язык.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.050-061

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В целях исследования современного состояния и перспектив развития Российской Федерации определен интерес представляет изучение конституционных основ государственной национальной стратегии нашей страны. Так, согласно п. 1 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (далее — Стратегия), это система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики России. Прежде всего Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и основывается на положениях Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ¹, многовековом политико-правовом опыте многонационального Российского государства (п. 2, 3).

Н. А. Михалёва среди наиболее приоритетных задач Стратегии 2012 г. выделяла:

- возрождение национального самоуважения и достоинства россиян, развитие культурного потенциала нации;
- укрепление духовно-нравственных основ жизни общества, воспитание в народе чувства патриотизма;
- взаимодействие государственных органов и гражданских институтов в сфере межэтнических отношений;
- развитие русского языка, русской культуры и истории при одновременном сохранении и развитии языковой и культурной самобытности других народов и этнических групп, проживающих в России;
- взаимодействие государства и религиозных организаций в обеспечении межконфессионального мира, этноконфессиональную толерантность;
- укрепление контактов с зарубежными соотечественниками;
- борьбу с экстремизмом, ксенофобией и радикальным ультра национализмом как больших, так и малых наций;
- сохранение политики мультикультурализма;
- разумную миграционную политику;
- последовательное преодоление социальной справедливости в распределении доходов, коррупции, стимулирование развития национальной экономики и обеспеченности людей².

¹ Международные договоры, равно как и правовые позиции Европейского Суда по правам человека не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции РФ и поэтому подлежат реализации только при условии признания за ней высшей юридической силы (постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс»).

² Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 213.

В Стратегии особо оговаривается, что государственная национальная политика России нуждается в новых концептуальных подходах с учетом необходимости решения вновь возникающих проблем, реального состояния и перспектив развития национальных отношений (п. 6).

УКРЕПЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА И ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ

Особый интерес представляет собой исследование развития теории федерализма в западных странах, чей опыт Россия заимствовала после 1917 г., превратившись из сложного унитарного государства в федеративное, территориальное устройство которого заложило мину замедленного действия не только в отношении самого СССР, но и государств, образовавшихся после крушения Советского Союза. Не случайно современная российская конституционно-правовая наука отказывается от трактовки федерализации как способа решения национальных проблем.

Так, географические условия в свое время помешали объединению осетинского народа, поэтому по обе стороны труднопроходимого Главного Кавказского хребта сформировались две национальных автономии — Северо-Осетинская АССР в составе РСФСР и Юго-Осетинская автономная область в составе Грузинской ССР. Казалось бы, логичное решение осетинского вопроса в СССР, весьма неоднозначно встреченное самими осетинами, обернулось трагедией для Южной Осетии уже в наши дни, в 2008 году распад Советского Союза привел Южную Осетию к тяжелейшей 20-летней войне, в результате которой над населением нависла угроза уничтожения³. Отделение русскоязычного Крыма от России и присоединение к Украине в нарушение действовавшего в то время законодательства, как и само создание Украинской ССР, не имевшей до 1917 года своего политико-территориального образования, так

же, как показало время, было ошибкой. Связано это с тем, что до 1917 года в рамках границ современной Украины существовали губернии Российской империи: Киевская, Харьковская, Полтавская, Черниговская, Подольская и др. Соответственно Киев, Харьков, Луганск, Донецк, Херсон, Николаев, Одесса входили в состав России. И это далеко не исчерпывающий перечень примеров негативных последствий федерализации некогда унитарного государства.

Разделение властей по вертикали предполагает разграничение полномочий федерации и ее субъектов, а также разделение государственной власти и публичной власти местного самоуправления⁴. В западной и в настоящее время в отечественной литературе распространена точка зрения, в соответствии с которой вертикальное разделение властей является способом приближения власти к народу⁵. Сам федерализм — это механизм распределения центров принятия решений и функций управления. Подобная разновидность территориального устройства мыслилась основателями Конституции США как средство, но не цель. Целью федерализма в Соединенных Штатах является распределение власти между центральной и периферийной частями управления. Помимо этого, М. Гродзинс связывает возникновение федеративной системы с тем, что штаты исторически возникли ранее государства, традиционно американцы не доверяют централизованной системе⁶.

Вопрос о территориальном устройстве и о разделении властей по горизонтали является важным в связи с тем, что, как отмечает Б. А. Страшун, система представительных учреждений (система народного представительства), как правило, определяется ее территориальным устройством (например, в унитарной Кубе система народного представительства является единой, в то время как в федеративных США функционирует многоуровневая система народного представительства). Кроме того, по его мнению, на формирование представи-

³ См.: *Сергеев А. Л.* Южная Осетия сегодня: основные социообразующие факторы // Информационно-аналитический ресурс ИР. URL: <http://www.iarir.ru/comment/reply/112> (дата обращения: 27.06.2014); *Он же.* Современная Южная Осетия: уроки и вызовы. М., 2014.

⁴ *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2008. С. 148.

⁵ *Шумилов В. М.* Правовая система США. М., 2006. С. 81—82.

⁶ *Grodzins M.* The Federal System // *American Government. Readings and Cases* / P. Woll. 4th ed. Boston: Little, Brown and Company, 1972. P. 124—125, 130.

тельной системы, как правило, влияют те же условия, которые обуславливают развитие и иерархию территориальных коллективов (экономический, национальный, географический аспекты, а также исторические традиции)⁷.

Исходя из системы организации публичной власти в зарубежных странах, можно выделить двухуровневый и трехуровневый федерализм⁸. Первая разновидность предполагает наличие двух сторон федеративных отношений — федерации и субъектов (Конституционный акт Канады о Союзе Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, об их управлении и связанных с этим предметах 1867 г., Конституция Австралийского Союза 1900 г., Конституция США 1787 г., Основной закон ФРГ 1949 г., Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г.); вторая, помимо названных субъектов, к числу участников федеративных отношений также относит и территории местного самоуправления (Федеральный конституционный закон Австрийской Республики 1920 г., Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г.).

По мнению одного из идеологов федерализма — Даниила Елазара, подлинные федерации должны иметь децентрализованные отношения между центром и составными частями. При централизации федеративный центр может как передать определенные полномочия субъектам, так и изъять их, децентрализованная федерация последнее не допускает. Она обеспечивается договором, а власть распределяется между ее «ячейками», к которым он относит федеральные органы, штаты, территории местного самоуправления. В этой связи договорная децентрализация — это так называемая структурная дисперсия полномочий среди многих ячеек (регионов). Используя графическо-математическую модель, Д. Елазар отождествлял централизованную федерацию с пирамидой (иерархией); а децентрализованную — с матрицей (сетью), в которой не зафиксирован ранговый порядок ячеек власти, нет высших и низших центров власти (отсутствуют отношения подчинения), есть только «большие или меньшие арены действий и при-

ятия решений» (США, Швейцария, Канада). В этих странах федеральная власть и власть субъектов осуществляется независимо, в соответствии с отведенному каждому уровню главенства в этих вопросах. Например, в США федеральная власть имеет прерогативу в международных делах и обороне, в то время как штаты главенствуют в вопросах шоссейных дорог, высшего образования и общественного благосостояния⁹. Правда, на наш взгляд, в системе прерогатив федеральной власти Соединенных Штатов как раз и заложены некоторые отношения власти и подчинения федерации и субъектов, так как от того, как федерация решает внешнеполитические вопросы и вопросы обороны и сколько выделяет на это бюджетных средств, и будет в конечном счете зависеть общественное благосостояние, в частности строительство дорог, выделение грантов на получение высшего образования тем или иным категориям населения и др.

Среди недостатков децентрализованного федерализма И. А. Конюхова отмечает то, что в условиях правового нигилизма, нестабильности политических отношений, дезинтеграции правовой системы, ее неэффективности он может привести к разрушению государственности и разбалансировке государственной власти¹⁰.

Антиподом децентрализованной федерации является централизованная федерация, которая подразумевает приоритет общенационального интереса над интересом отдельных членов федерации (ранее фактически в СССР, в настоящее время — Индия). Так, СССР мог принять к своему рассмотрению любые вопросы, если того требовали общенациональные интересы. Статья 73 Конституции СССР 1977 г. устанавливала открытый перечень предметов ведения высших органов государственной власти и управления СССР. Согласно п. 12 этой же статьи к ведению Союза могли быть отнесены и другие вопросы общесоюзного значения. К числу так называемых централизованных федераций следует отнести Индию, по Конституции которой федеральному парламенту предоставляется право принимать законодательство

⁷ Страшун Б. А. Социализм и демократия (социалистическое народное представительство). М., 1976. С. 64.

⁸ Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 39.

⁹ См.: Конюхова И. А. Указ. соч. С. 39—41.

¹⁰ Конюхова И. А. Указ. соч. С. 43.

по вопросам, входящим в компетенцию штатов, если этого потребуют национальные интересы. Кроме того, союзный парламент этой страны наделен правом временно издавать законы по любым вопросам, содержащимся в перечне вопросов, отнесенных к компетенции штатов, если Совет штатов (верхняя палата союзного парламента) примет решение 2/3 голосов своих членов о том, что это необходимо в национальных интересах¹¹.

Таким образом, централизованная система предполагает наличие иерархических отношений (ранее — СССР), в то время как децентрализованная — сетевых (США, Швейцария, Канада).

Так, одним из достаточно популярных в западной науке метаюридических подходов является понимание природы государства-федерации как социально-государственной системы с двумя уровнями управления. У. Райкер под федеративным понимал такое государство, которое имеет два уровня управления с одной и той же территорией и одним и тем же населением, при этом каждому из названных уровней управления гарантирована автономия по крайней мере в одной сфере деятельности¹². В связи с этим в качестве концепции нового демократического федерализма для Европы предложена формула FOCJ (Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions), подразумевающая функционально-пересекаемую конкурирующую юрисдикцию¹³. Представляется, что это характерно не только для вертикального (в федерациях), но и для горизонтального разделения властей в тех странах, в которых подобное разделение провозглашается в качестве конституционного принципа.

Так, идеолог «сообщественной» (плюралистической) демократии голландский, а позднее американский автор А. Лейпхарт настаивает не на разделении властей (по горизонтали), а на разделении ролей, функций¹⁴. Если исходить из этого, то на горизонтальном уровне также происходит пересечение законодательных, исполнительных, а также судебных функций вследствие их взаимодействия

и взаимодополняемости. Это так называемое сетевое управление, которое не предусматривает иерархических отношений. Ярким примером сетевой демократии являются США, политическая система которых имеет полностью децентрализованный характер (децентрализации способствуют не только федерализм, но и все виды лоббистских структур разных уровней, включая системы правления штатов и муниципальных образований; политические партии, находящиеся в большей мере под контролем организаций штатов, чем национальных лидеров¹⁵).

Данная специфика политической системы США подчеркивается и самими американскими авторами. Так, Мортон Гродзинс отмечает, что структура управления Соединенных Штатов сложна и «умеренно хаотична» (mildly chaotic). Кроме того, социальные структуры и процессы этой страны в целом невосприимчивы к целенаправленному изменению¹⁶.

По мнению К. Бернштейна и М. Даниэльсона, ядро данной децентрализованной системы — политические партии, в частности Демократическая и Республиканская, которые скорее служат децентрализации, чем централизации власти. Связано это с тем, что основополагающее законодательство, регулирующее политическую систему в США, как правило, определяется законодательством штатов. Большая часть партийных фондов сосредоточивается и перераспределяется партийными организациями на уровне штатов и на местном уровне. Фактически федеральные партийные организации обеих партий — это партийные объединения 50 штатов. Национальные комитеты практически не контролируют партийный состав в штатах. Обычно лидер федеральной партии не играет никакой роли в отборе кандидатов в Конгресс и законодательные собрания штатов, на должности губернаторов, а также в местные органы. Поэтому, несмотря на развитость федеральной экономики и сильной центральной исполнительной власти, политическая власть значительной части избранных должностных лиц в

¹¹ Конюхова И. А. Указ. соч. С. 39—42.

¹² Указ. соч. С. 23.

¹³ Указ. соч. С. 15.

¹⁴ Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000. С. 95.

¹⁵ American Government. Readings and Cases. P. 124.

¹⁶ Grodzins M. The Federal System. P. 135—136.

Вашингтоне остается укорененной в местных избирательных округах и округах штатов и зависит от их нужд и требований. В итоге территориальные единицы (местные и штатов) контролируют федеральные ресурсы. Это плата за децентрализацию¹⁷.

Однако вследствие существования разных цивилизаций с разным цивилизационным кодом система управления государством у разных народов не может быть единой. Так, у «англосаксонской цивилизации» нет своего географического ядра, ее части разбросаны по всему миру: Британия, США, Канада и т.д. Следовательно, для нее характерным является сетевое управление. В то же время славянская и китайская цивилизации, в отличие от англосаксонской, выступают географически более компактными, однако главный носитель их идентичности — не территория, а общность людей, этнически связанных друг с другом (для их организации необходима иерархическая система управления)¹⁸. Соответственно, исторически для англосаксонской цивилизации характерно сетевое управление, для славянской и китайской — иерархическое¹⁹.

Тем не менее в странах, в которых происходит изменение политико-правовой системы и территориального устройства, как считает И. А. Конюхова, федеративная модель имеет *смешанный* характер. Связано это с тем, что в своем развитии в целом они используют как элементы централизма в целях обеспечения единства государственности, так и элементы децентрализации (Россия, Бразилия, Аргентина, Нигерия и др.)²⁰.

С данной точкой зрения была согласна Н. А. Михалёва, характеризуя современный этап российского федерализма как «централизованный федерализм» (с 2000 г. по настоящий момент). Она отмечала, что предметы ведения Федерации и ее субъектов находятся на пересечении компетенции федерального и регионального уровней власти. Исходя из трак-

товки разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, она выделяла три этапа российского федерализма: децентрализованный федерализм (1993—1997 гг.); переход от децентрализованного к централизованному (1998—1999 гг.); и, как уже отмечалось, централизованный федерализм (с 2000 г. по настоящее время).

При этом органам местного самоуправления были делегированы практически все самые малоприбыльные и затратные направления деятельности (организация системы ЖКХ, транспортных услуг и ряд других) без надлежащего финансирования. Кроме того, как отмечает А. Л. Сергеев, постепенно стала размываться и министерская система единоначалия — механизм, исторически функционирующий в России в течение двух веков и не раз доказавший свою эффективность. Результатом этого стало превращение министерства из четко структурированной, иерархической управленческой системы в аморфную конструкцию, в рамках которой существующие ведомства конкурируют между собой за управление имеющимися отраслевыми объектами, в то время как механизм ответственности между ними четко не прописан, что нередко приводит к трагическим последствиям²¹.

Н. А. Михалёва выступала против унитаризма. Аргументировала она это тем, что республики, даже самые малочисленные и экономически слабо развитые (например, Адыгея) вряд ли согласятся расстаться со своим статусом. Наиболее перспективным направлением преобразования структуры Российской Федерации, по ее мнению, является укрупнение регионов путем объединения существующих субъектов (подобная процедура урегулирована Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»)²².

¹⁷ Bernstein C., Danielson M. Essentials of American Democracy. 7th ed. Hinsdale, Illinois : The Dryden Press, 1974. P. 133.

¹⁸ Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Н. П. Шмелева. М., 2011. С. 857.

¹⁹ Коврякова Е. В. Современные концепции представительных систем // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125). С. 48—50.

²⁰ Конюхова И. А. Указ. соч. С. 43—44.

²¹ Сергеев А. Систему надо менять // Кавказский геополитический клуб. URL: <http://kavkazgeoclub.ru/content/sistemu-nado-menyat> (дата обращения: 28.09.2015).

²² Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 205—206.

В дореволюционный период в русской конституционно-правовой науке в проблематике федерализма существовали два диаметрально противоположных подхода: дезинтеграционный (присущ русским анархистам, украинофилам, польским автономистам, грузинским социалистам и дашнакам в Армении) и интеграционный (идея общеславянского политического объединения в единое федеративное государство всех славянских народов)²³.

План федеративного устройства России был разработан декабристом Н. М. Муравьевым в его конституционных проектах. По его мнению, это разрешило бы все противоречия между проживающими на территории страны народами²⁴. Однако дореволюционное русское государствоведение в целом отвергало федеративную модель территориального устройства. Видный правовед А. С. Яценко понимал федерализм в России как раздробление единой суверенной власти. Он выступал за разумное и целесообразное самоуправление, децентрализацию в рамках унитарного Российского государства, которая «не должна основываться на племенных провинциально-национальных различиях»²⁵. Таких же взглядов придерживался А. А. Жилин, считавший, что препятствует федерализму в России ее многонациональный состав, что преобразование России в союзное государство «было бы губительно для этого государства»²⁶.

Советский период развития конституционного права (1917—1993 гг.) характеризуется чрезмерной идеологизацией и повышенным интересом к институтам публичной власти²⁷ и т.п. Велись дискуссии по проблемам юридической природы РСФСР, ее субъектного состава, принципов государственного устройства, что было связано с существованием в ее составе национальных автономий (субъектов РСФСР)

и территориальных образований (краев, областей, городов федерального значения), не обладавших статусом субъектов Федерации. В этой связи А. И. Лепешкин рассматривал РСФСР как государство, сочетающее в себе элементы унитаризма и федерализма. В свою очередь, С. А. Авакьян с фактической точки зрения признает советскую Россию в качестве унитарного государства с национально-территориальной автономией. Кроме того, общепризнанной считалась трактовка СССР как средства восстановления государственного единства территории бывшей Российской империи. К моменту принятия Конституции СССР 1936 г. в теории возобладала идея государственного суверенитета союзных республик, которая получила свое отражение в Конституции СССР 1977 г., охарактеризовавшая Союз ССР как единое союзное многонациональное государство, созданное в результате объединения суверенных государств — равноправных советских социалистических республик (ст. 70, 76). Несмотря на определенные достижения советского государствоведения, как справедливо замечает Н. А. Михалёва, идеологическая зашоренность не позволила дать объективную оценку действительности и выработать обоснованный прогноз социально-экономических и социально-политических преобразований, предложить модели реформирования механизма управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях²⁸. Представляется, что в настоящее время такая же зашоренность, только не советскими, а либеральными идеями, не позволяет выработать эффективную модель территориального устройства Российской Федерации.

Рассматривая историю развития федеративных отношений после 1993 г., Н. А. Михалёва подчеркивала, что основы федеративно-

²³ Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 9. См. также: Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 150).

²⁴ Мемуары декабристов. СПб., 1906. С. 58—59.

²⁵ Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетического построения теории государства и права. Юрьев, 1912. С. 186.

²⁶ Жилин А. А. Теория союзного государства. Киев, 1912. С. 352.

²⁷ Розин Э. Л. Маркс и Энгельс о формах организации государственного единства (о формах государственного устройства) // Труды ВЮЗИ. Т. XXX. 50 лет образования СССР. М., 1974 ; Уманский Я. Н. В. И. Ленин — вдохновитель и организатор советского многонационального государства // Там же.

²⁸ Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции. С. 151—153.

го единства России закладывались в условиях взрывоопасных центробежных тенденций, вызванных развалом СССР, однако разрушительная практика региональной суверенизации, попытки сконструировать доктрину суверенитета республик в составе России в настоящее время преодолены. Подобная практика была связана с тем, что в советское время довольно распространенной была теория ограниченного суверенитета республик в составе РСФСР. Кроме того, понятие «суверенизация» в годы перестройки трактовалось расширительно. Так, Л. М. Карапетян и Г. М. Хачатрян утверждали, что правом на суверенитет обладают не только союзные республики бывшего СССР, но и автономные образования. С сожалением Н. А. Михалёва отмечала, что и ряд современных социологов и юристов в настоящее время разделяют концепцию «частичного суверенитета». Точку в этом споре поставил Конституционный Суд РФ, который в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» разъяснил, что Конституция России не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального российского народа, и поэтому не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Федерации. Таким образом, в России исключается существование двух уровней суверенных властей, т.е. не допускается суверенизация ни республик, ни иных субъектов Федерации наряду с единым государственным суверенитетом России. Кроме того, определяющую роль в сохранении государственной целостности и государственного единства наряду с иными государственными механизмами играет Конституционный Суд РФ, к компетенции которого в том числе относятся оценка регионального законодательства с точки зрения его конституционности, разрешение споров о компетенции между федеральным центром и регионами, а также регионами между собой²⁹.

Сложность путей развития Российской Федерации, как отмечала Н. А. Михалёва, также обусловлена ее асимметричностью, так как все субъекты Федерации отличаются друг от друга размером территории, численностью населения, уровнем социально-экономического развития. Например, территория Республики Адыгея — 7,6 тыс. кв. км, а Республики Саха (Якутия) — 3 102 тыс. кв. км. По размерам территории Якутия почти равна Индии и в два раза больше Индонезии. Республика Коми (915 тыс. кв. км) больше Великобритании, Греции и Бельгии вместе взятых³⁰. Кроме того, приблизительно 2/3 территории России находится в районах Крайнего Севера или приравненных к ним, что также усложняет управление территорией страны.

Конституционной основой государственной национальной стратегии России, фундаментальной целью государства и русского народа является сохранение государственного единства и целостности России. Это закреплено в преамбуле Конституции РФ 1993 г., а также в большей части конституций и уставов субъектов РФ. Государственная целостность означает безусловное признание государственного суверенитета России, что получает выражение в единстве российского общества, конституционно-правовой системы, верховенстве федерального законодательства по предметам исключительного ведения Федерации и ее субъектов, единстве конституционно-правового статуса личности, единых принципах организации и функционирования органов государственной и муниципальной власти, единой денежно-кредитной и таможенной системах, едином историческом, культурном и информационном пространстве, едином государственном языке, единых Вооруженных Силах РФ³¹. Как пишет Н. А. Михалёва, «в юридической литературе государственная целостность трактуется как собирательная конструкция, интегрирующая многообразные начала российской государственности, в результате чего Россия как государство обретает свойства единого организма»³². Представляется, что курс на централизацию в связи с последними событиями должен быть продолжен.

²⁹ Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции. С. 160—163.

³⁰ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 205.

³¹ Указ. соч. С. 203—204.

³² Указ. соч. С. 204.

УКРЕПЛЕНИЕ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ОСНОВ И СОХРАНЕНИЕ ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ САМОБЫТНОСТИ НАРОДОВ РОССИИ

Согласно п. 11 Стратегии Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию на исторической территории нашего государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов. Современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру.

Однако, как справедливо отмечает Н. А. Михалёва, сложность национального вопроса в России обусловлена, с одной стороны, недостаточным вниманием к положению государствообразующего народа — русских, которых в России более 80 %, а с другой — нерешенными проблемами малых народов, национальных меньшинств и этнических групп. Обновленная стратегия государственной национальной политики должна обратить внимание на эти проблемы³³.

Кроме того, по ее мнению, обязательными элементами государственной национальной стратегии должны стать воспитание в народе чувства патриотизма, уважения к себе как к нации, укрепление духовно-нравственных основ жизни общества, пропаганда русской культуры, языка, национальных традиций, бережное отношение к истории Отечества. Недопустимы преступное забвение памяти предков, блистательных военных побед, надругательство над святынями русского народа. Безусловно, государство должно формировать нравственного, гармоничного человека, ответственного граж-

данина России. На это обращается внимание в ряде нормативных правовых актов, в частности, в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» и от 20 октября 2012 г. № 1416 «О совершенствовании государственной политики в области патриотического воспитания»³⁴. В развитие перечисленных актов принят Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 536 «О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации "Российское движение школьников"».

Н. А. Михалёва подчеркивает, что гражданам России независимо от региона проживания гарантируются право пользования родным языком, выбор языка общения, обучения, воспитания и творчества, юридическая защита от любых проявлений этнической дискриминации. Данные права на федеральном уровне прежде всего закреплены в части 2 статьи 26 Конституции РФ, Декларации о языках народов России от 25 октября 1991 г., Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Федеральном законе от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»³⁵.

Язык — это знаковая информационная система, выполняющая функцию формирования, хранения и передачи информации в процессе познания действительности и общения между людьми³⁶. Отсюда следует, что изменение данной знаковой информационной системы влечет и модификацию процесса познания действительности и общения между людьми в целях реформирования системы управления обществом и государством. Самый яркий пример — принятие Декрета Наркомпроса РСФСР «О введении нового правописания» практически сразу после Октябрьской революции 1917 г. — 23 декабря того же года, в соответствии с которым в России была проведена серьезная реформа русского языка. Так, были исключены из русского алфавита как минимум четыре буквы; признано необязательным использование буквы ё; в приставках (из, воз, раз, роз, низ, без, чрез, через) буква «з» перед глухими согласными заменена буквой «с» и др.³⁷

³³ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 205.

³⁴ Указ. соч. С. 211—212.

³⁵ Указ. соч. С. 207.

³⁶ См.: Кириллов В. И., Старченко А. А. Логика / под ред. В. И. Кириллова. М., 2012. С. 22.

Однако мало кто знает, что за основу этой реформы были взяты имевшие целью упрощение русского письма постановления Орфографической комиссии 1904 г. и Орфографической подкомиссии Императорской академии наук 1912 г., неоднозначно встреченные общественностью и потому не получившие в свое время распространения³⁸. Ограничились лишь этим, хотя первоначально пытались вообще ввести латиницу, что вызвало резкое противодействие ученых, и от такой идеи реформаторам пришлось отказаться³⁹.

В 1985 г. был введен и действует до сих пор фонетический анализ (разбор) слова первоначально для учащихся 4—6-х классов. Ранее этот анализ изучался только студентами-лингвистами в соответствующих вузах. Подобная практика в итоге привела к увеличению безграмотности среди учеников. Причинами стали обучение от грамотного буквенного написания слов к звуковому, т.е. безграмотному (например, сад — са[т], кровь — кро[ф'], рассказ — раска[с]), а также переформатирование сознания школьников с кириллического на латинское (западное) путем замены ряда гласных на сочетание согласных и гласных звуков, отсутствующих в русском языке, но имеющих место в ряде западных стран — [йа] вместо [я], [йу] вместо [ю] и др. (ср. с англ. music [mju:zik]).

Данная фонетическая программа заменила существовавшую в нашей стране до 1985 г. зрительно-логическую программу. Разница между ними в том, что обучение русскому языку с детского сада по 7-й класс в настоящее время формирует слуховую доминанту (произношение первично, а буквы вторичны), а раньше, наоборот, исходило из преобладания знаковой системы. Таким образом, в государственный стандарт общеобразовательной школы России в настоящее время официально включена установка на билингвизм (двуязычие) в области филологии, которому способствует описанный выше фонетический анализ

(разбор) слова только уже не для учащихся, начиная с 4-го класса, а для посещающих детские сады и школьников с 1-го по 7-й класс. В настоящее время необходимость проведения фонетического анализа (разбора) слова в начальной школе закреплена в приказе Министерства образования и науки РФ от 17 декабря 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования». В итоге русский язык как знаковая система (абз. 1 п. 11.1 приказа Минобрнауки России № 1897) для русскоязычного учащегося теряет привычную форму, перестает быть родным в результате потери этнокультурной самобытности, что является нарушением перечисленного выше законодательства о государственном языке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Следует согласиться с мнением Н. А. Михалёвой, что условием решения всех внутренних проблем, в том числе укрепления национального единства, выступают сильное суверенное государство, конкурентоспособная экономика, благосостояние народа, активизация институтов гражданского общества, преодоление депрессивного равнодушия граждан, повышение общей культуры и правосознания народа⁴⁰. Для демократизации политических процессов, формирования представительных органов публичной власти имеют значение повышение уровня образованности народа, межнациональное и межконфессиональное согласие, ясные перспективы государственной стратегии, преодоление колоссального разрыва в уровне материального обеспечения граждан, искоренение коррупции и бюрократизма⁴¹. Кроме того, соответствующие реформы не должны вступать в противоречие с цивилизационными основами Российского государства.

³⁷ Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 12. Ст. 176 // Газета Временного рабочего и крестьянского Правительства. 1917. 23 дек.

³⁸ Силанова А. «Нереформа» и реформа как формы русского языка // Отечественные записки. 2002. № 1.

³⁹ Мирошниченко О. Ф. Тайны русского алфавита. Вся правда о языке предков. М., 2014. С. 132.

⁴⁰ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 213.

⁴¹ Михалёва Н. А. Конструкция президентской власти в России. С. 88.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии / отв. ред. Н. С. Крылова. — М., 1993.
2. Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт : Итоги становления и перспективы развития. — М., 2004.
3. Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
4. Михалёва Н. А. Конструкция президентской власти в России // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов науч.-практ. конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина. 26 июня 2012 г. / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
5. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.
6. Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Н. П. Шмелёва. — М., 2011.
7. Сергеев А. Л. Современная Южная Осетия: уроки и вызовы. — М., 2014.
8. Страшун Б. А. Социализм и демократия (социалистическое народное представительство). — М., 1976.
9. Чиркин В. Е. Государствоведение. — М., 2000.
10. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 2008.
11. Шумилов В. М. Правовая система США. — М., 2006.
12. American Government. Readings and Cases / P. Woll. — 4th ed. — Boston : Little, Brown and Company, 1972.
13. Bernstein C., Danielson M. Essentials of American Democracy. — 7th ed. — Hinsdale, Illinois : The Dryden Press, 1974.

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

THE FOUNDATIONS OF THE STATE NATIONAL STRATEGY: CONSTITUTIONAL LAW ASPECTS

KOVRYAKOVA Elena Vladimirovna — PhD, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Judicial Counselor 1 class
ekovr@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. This article discusses the concept and objectives of the state national strategy, in particular, strengthening of national unity and integrity of the Russian State, as well as preservation of the cultural identity of its peoples, especially of the state-constituting Russian people. In this regard, the author examines the evolution of the theory of federalism in Western countries as well as in the domestic science during pre-revolutionary and Soviet periods. The contribution of Nadezhda A. Mikhaleva into the development of this branch should also be noted. Considering the history of the federative relations development after 1993, she stressed that a destructive practice of regional tendency to sovereignty has been overcome so far, the constitutional basis of the state national strategy of the Russian Federation is to preserve its national unity and integrity. The State integrity means unconditional recognition of the State sovereignty of Russia, which is expressed in the unity of the Russian society, its constitutional and legal systems, the supremacy of federal legislation in the subjects of exclusive jurisdiction of the Federation and its constituent entities, the unity of the status of an individual under constitutional law, common principles of organization and functioning of state and municipal authorities, unified monetary and customs systems, common historical, cultural and information environment, a single State language, and national armed forces. In addition, in accordance with paragraph 11 of the State National Policy, our State was created as a unity of peoples forming a nucleus of which has always been the Russian people. On the ground of preservation and development of the Russian culture and language, historical and cultural heritage of all peoples of Russia, the contemporary Russian State brings together a unified cultural (civilization) code, which is characterized by a special calling for truth and justice, respect for the individual traditions of peoples living in Russia and the ability to integrate their best achievements in a single Russian culture. A strong sovereign State, competitive economy, the well-being of the people, overcoming of depressive indifference of citizens, enhancing of the overall culture, education, and legal consciousness of the people, international and interconfessional consensus, clear prospects of the State Strategy, overcoming of a huge gap in the level of mate-

rial welfare of citizens, corruption and bureaucracy elimination serve as prerequisites for solving all domestic problems, including consolidation of national unity. In addition, in our view, all these reforms should not contradict civilizational foundations of the Russian State.

Keywords: *vertical separation of powers, territorial structure, State integrity and unity, federalism, unitarism, ethical and moral foundations, ethnocultural identity, civilization, culture, Russian language.*

BIBLIOGRAPHY

1. State, law and interethnic relations in countries of Western democracy / Ed. by N. S. Krylov. -M., 1993.
2. *Konyukhova, I.A.* Modern Russian federalism and international experience: The results of formation and development prospects. -M., 2004.
3. *Mikhaleva, N.A.* Constitutional foundations of the State Russian National Strategy // Problems of the Constitutional Development of the Russian Federation: collection of articles devoted to the 90th Anniversary of Prof. B.S. Krylov / Ed. by V.I. Fadeev. — M., 2013.
4. *Mikhaleva, N.A.* The construction of presidential power in Russia // The Theory and practice of Russian constitutionalism: Collection of reports of the Scientific and Practical Conference devoted to the 75th Anniversary of Academician O.E. Kutafin, June 26, 2012 / Ed. by V.I. Fadeev. — M., 2013.
5. *Mikhaleva, N.A.* Problems of federalism and autonomy in Russian jurisprudence // Actual Problems of Constitutional and Municipal Law. — M., 2012. Collection of articles dedicated to the 75-th Anniversary of Academician O.E. Kutafin / Ed. by Fadeev. — M., 2012.
6. Russia in the diversity of civilizations / Ed. by N.P. Shmelyva. — M., 2011.
7. *Sergeev, A.L.* Modern South Ossetia: Lessons and challenges. -M., 2014.
8. *Strashun, B.A.* Socialism and democracy (Socialist People's representation). — M., 1976.
9. *Chirkin, V.E.* State studies — M., 2000.
10. *Chirkin, V.E.* Constitutional Law of Foreign Countries. — M., 2008.
11. *Shumilov, V.M.* United States Legal System. -M., 2006.
12. American Government. Readings and Cases / Peter Woll. Fourth Edition. -Boston: Little, Brown and Company, 1972
13. *Bernstein, Carr.* Danielson, Murphy. Essentials of American Democracy. 7th edition -Hinsdale, Illinois: TheDrydenPress, 1974.