

УДК 342.1

*Е.Ю. Шуликин**

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ И УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В данной статье затрагиваются вопросы, касающиеся различных подходов к конституционно-правовому институту территориальной целостности. В частности, дается обзор таких отношений применительно к различным типам общественно-политического устройства. Также в статье выделяется ряд условий, которые необходимо учитывать в практике государственного строительства в целях укрепления целостности государственной территории.

Ключевые слова: государственное право, территориальная целостность, государственное строительство, государственная территория.

В настоящее время Российская Федерация испытывает на себе серьезное международное давление, связанное с рядом ее политических решений, а также с обострением международной обстановки, в связи с возрастающей активностью разного рода террористических и экстремистских организаций.

При подобных условиях органы власти, экономические элиты, само общество и каждый гражданин в отдельности должны отдавать себе отчет в том, что под удар ставятся важнейшие государственные институты, разрушение которых ставит под сомнение само историческое будущее нашего государства.

Безусловно, одним из важнейших таких институтов является институт территориальной целостности. Вопрос об обеспечении территориальной целостности по своей сути является вопросом о сохранении Российской Федерации, а сохранение нашего государства и преумножение его мощи выступает предметом личной ответственности каждого гражданина перед прошлыми и будущими поколениями соотечественников.

Как представляется, не должно оставаться в стороне от обозначенной проблематики и научное сообщество, перед которым стоит задача по теоретическому осмыслению подходов к территориальной целостности и внесению предложений, способствующих действительному укреплению государственного единства.

В наиболее общем виде государственная территория представляет собой признанные международным сообществом, либо, в крайнем случае, самим государством, формально очерченные пределы суши, моря и воздушного пространства. Нерушимость, константность же этих пределов, является своеобразной лакмусовой бумагой политической состоятельности общества, которое обеспечивает их сохранность.

Следует отметить, что долговременная устойчивость и неизменность государственной территории (особенно при условии минимального внешнего воздействия иных государств), позволяет крепко завязаться на ней хозяйственным взаимоотношениям, реализовать свои экономические интересы гражданам и государственно-ориентиро-

* © Шуликин Е.Ю., 2016

Шуликин Евгений Юрьевич (zhenses@mail.ru), кафедра государственного и административного права, Самарский университет, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

ванным предприятиям, что, в конечном счете, приводит к развитию экономики государства, а значит к существенному улучшению уровня жизни общества.

Государственная территория, безусловно, заслуживает уважения и охраны, так как, во-первых, выступает своеобразным материальным выражением могущества государства, национальной гордости, подтверждением преемственности и непрерывности исторического существования, что в совокупности закладывает основы для культурной самоидентификации нации, а во-вторых, является удобной и привычной площадкой для реализации экономических интересов.

Государственная территория, как уже отмечалось ранее, представляет собой формально определенные государством пределы земной поверхности (и воздушного пространства), в которых данное государство в состоянии постоянно реализовывать (воспроизводить) свой суверенитет, проявляющийся в независимости государства во внешних и верховенстве во внутренних делах [1].

Интересно отметить, что данный подход мало коррелирует обывательскому представлению о государственной территории, в рамках которого государственная территория обычно рассматривается как пространство, объединенное общностью правил поведения для проживающих в нем людей, пространство, где теоретически каждому гражданину гарантируется защита от внешних посягательств и возможность реализовать определенные государством права.

Говоря о важности обеспечения целостности государственной территории, следует прежде всего задать себе следующие основные вопросы: одинаково ли отношение к институту территориальной целостности в различные исторические периоды и в различных типах общества? В чем заключаются данные различия? Одинаковы ли условия обеспечения территориальной целостности при разных к ней отношениях? Каковы эти условия?

Исторический опыт России и многих зарубежных государств показывает, что в разные периоды, в условиях разных социально-экономических укладов разнообразным было и отношение к государственной территории и территориальной целостности.

Например, если обратиться к недавнему прошлому нашей страны, а конкретно к истории государственного строительства СССР и РСФСР, можно увидеть своеобразный конституционно-правовой подход к обеспечению территориальной целостности. Так, отношение к территориальной целостности государства выражалось в том, что территориальная целостность воспринималась как ценность, которую следует защищать, лишь при наличии определенных условий. Среди таких условий, главным являлось то, что целостность государственной территории не должна достигаться посредством угнетения одной нации со стороны другой. Идеологический базис данного отношения проистекает из слов Фридриха Энгельса о том, что не может быть свободен народ, который угнетает чужие народы [2, с. 223]. Данный тезис был в дальнейшем переосмыслен В.И. Ульяновым (Лениным), который полагал, что государство, где одна нация, пусть даже представляющая этническое большинство, «угнетает» другую, не может считаться справедливым, а значит территориальную целостность такого государства можно нарушить ради достижения блага более высокого порядка — реализации нацией права на самоопределение [3].

Данные идеологемы прочно легли в основу советского подхода к конституционно-правовому обеспечению территориальной целостности, формально выражаясь в том, что на учредительном уровне в союзных конституционных актах было закреплено право союзных республик на сепарацию. Таким образом, советские конституционалисты, с одной стороны, считали, что действительно прочным будет то государство, единство которого основано на принципах добровольности, ответственном историческом выборе населяющих его народов, единстве классовых интересов, а с другой

стороны не видели необходимости в сохранении единой государственности в случае нарушения данных принципов.

Следует отметить, что такой подход имеет одну особенность. Советский конституционно-правовой механизм в рассматриваемой части, особенно на первом этапе существования Союза ССР, гарантируя право союзным республикам на сецессию, одновременно гарантировал доступ в Союз всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возможность возникнуть в будущем, что должно было стать шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику [11]. Наличие в учредительном документе государства вышеназванных положений в совокупности, как представляется, имело прогрессивное политическое значение, так как призыв объединяться при наличии положения, гарантирующего свободный выход республик из состава государства, не позволял обвинить (и даже заподозрить) такое государство в империалистической или агрессивной политике по отношению к своим соседям.

Необходимо иметь в виду, что в рамках такого подхода к организации государственной территории учет права наций на самоопределение играет ключевую, если не определяющую роль. С точки зрения господствующей в рассматриваемый период времени идеологии, в отличие от принципа территориальной целостности государства, который является условным, право наций на самоопределение носило безусловный характер. Причем, под правом наций на самоопределение понимался не просто какой-либо абстрактный механизм делегирования национальным меньшинствам тех или иных прав, а право на политическое самоопределение, под которым понималось, прежде всего, возможность формирования собственного независимого национального государства. Так, В.И. Ульянов (Ленин) писал: «...если мы хотим понять значение самоопределения наций, не играя в юридические дефиниции, не сочиняя абстрактных определений, а разбирая историко-экономические условия национальных движений, то мы неизбежно придем к выводу: под самоопределением наций разумеется государственное отделение их от чужденациональных коллективов, разумеется образование самостоятельного национального государства...» [4, с. 571]. Интересно отметить, что глубокий анализ данной позиции, в числе прочего, может предложить научное обоснование несостоятельности претензий ряда государств ближнего зарубежья (например, Украины, стран Балтии, отчасти Грузии) по поводу того, что сама советская система государственного устройства чинила препятствия самоопределению наций, имела национально-репрессивный характер, не давала возможности формированию национальных государств и т. п. В конечном счете право на сецессию было отдельно закреплено и в Договоре об образовании Союза Советских Социалистических Республик, принятом на I Съезде Советов СССР от 30 декабря 1922 года. Другое дело, что денонсация данного Договора, как событие, имеющее существенные правовые последствия, должна была происходить с учетом волеизъявления народа и в соответствующей правовой форме, что с точки зрения советского государственного права соблюдено не было. На определенные противоречия при денонсации Договора обращается внимание и в юридической литературе. Так, с точки зрения некоторых ученых Договор определял право выхода из Союза ССР каждой союзной республики, право свободного выхода, но сделать это, очевидно, могла каждая республика в отдельности, а не все сразу. При этом выход, скажем, даже двух любых республик, в том числе крупнейших, с точки зрения Договора, не мог прекратить существование Союза, оставшиеся все равно обеспечивали существование союзного государства [5, с. 16–17]. С данной точкой зрения трудно не согласиться, рассуждая о содержании Договора как с юридических позиций, так и с точки зрения формальной логики.

В современном мире во многих государствах отношение к территориальной целостности значительно отличается от вышеописанного, хотя и имеет точки соприкосновения. Одной из таких точек соприкосновения является важность влияния национального фактора на укрепление либо расшатывание территориальной целостности государства.

К сожалению, сейчас все чаще необходимость сохранения территориальной целостности ряда государств обосновывается национальным интересом какой-либо одной («титульной») нации, что, впрочем, не раскрывает интересов не титульных национальных групп.

Помимо прочего, важно отметить, что практика реализации экономических отношений в современном обществе наводит на мысль, что государственные границы играют роль не только формально определенных пределов распространения государственного суверенитета, но также выступают в качестве своеобразных рубежей сферы влияния национальных капиталов, что позитивным образом сказывается на формировании ценностного отношения к необходимости сохранения территориальной целостности государства. С другой стороны, такое положение вещей имеет под собой и значительный конфликтогенный потенциал, так как капитал всегда стремится включить в орбиту своего влияния все новые рынки сбыта и источники ресурсов, что негативно может влиять на стабильность государственных границ.

Для понимания отношения к территориальному вопросу во многих современных государствах также существенным является вопрос о роли национальных элит в реализации принципа территориальной целостности. Формирование национальных элит в обществе неизбежно, и напрямую связано с самим экономическим механизмом перераспределения ресурсов, по итогам которого так или иначе часть капитала оказывается в руках тех людей, которые устойчиво ассоциируют себя с той или иной этнической группой. Бесспорно, получая вместе с прибылью и определенный управленческий ресурс, вновь сформированные национальные элиты могут сыграть как положительную, так и отрицательную роль в деле сохранения нерушимости государственной территории. Так, при наличии возможности сепаратизма, национальные элиты могут стать флагманом сепаратистских настроений, в целях расширения своей власти и доступа к ресурсам, либо использовать такие сепаратистские настроения в качестве предмета торга с «центральной властью» с целью выгадать себе какие-либо преференции, что также отрицательным образом может сказаться на стабильности государственных институтов. Здесь показателен пример СССР, который в поздний период своего существования, в момент активного внедрения новых экономических моделей, допустил формирование национальных элит, которые в критический момент выступили не в качестве гаранта территориальной целостности, а, напротив, в качестве силы, призывающей к сепаратизму и во многом ее предопределяющей. Важно отметить, что для укрепления территориальной целостности нужно использовать весь имеющийся экономический и политический инструментарий для своеобразного превращения национально-ориентированных элит в элиты государственно-ориентированные, то есть формировать у элит осознание того, что в полной мере они смогут сохранить свое экономическое и политическое положение, гарантии реализации прав и свобод, лишь в условиях единого государства.

В любом случае в современности практически любая модель отношения к территориальной целостности, как правило, имеет внешнюю форму выражения (нормативное декларирование) и внутреннюю (сущностные условия, необходимые для обеспечения целостности государственной территории).

Нормативное декларирование играет важную роль для обеспечения принципа территориальной целостности, но все же, как представляется, не основную. Привержен-

ность к соблюдению принципа территориальной целостности может быть формализована как на учредительном уровне (в конституции или основном законе государства), так и находить свое отражение и в региональном законодательстве. Так, к примеру, в Уставе Ярославской области зафиксировано, что территория области является составной частью территории Российской Федерации, и область не вправе выйти из состава Российской Федерации. В уставах Иркутской, Новгородской, Свердловской и других областей говорится: их территории являются «частью», «неотъемлемой частью», «составной частью» единой территории Российской Федерации [6, с. 5–16]. В то же время нельзя не понимать, что в случае исчезновения или дискредитации сущностных причин, обуславливающих государственное единство, территориальная целостность государства не устоит, несмотря ни на какие формы ее нормативного декларирования. Но тем не менее нормативное декларирование (или юридическое оформление) территориальной целостности важно с точки зрения выстраивания в государстве юридически понятной модели отношения к территориальной целостности.

Практически выделяются несколько основных способов вышеназванного нормативного декларирования, которые находят свое выражение в конституционно-правовых гарантиях территориальной целостности. Так, к числу конституционных гарантий территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации можно отнести, прежде всего:

- 1) провозглашение в тексте Конституции единства государства, территориальной целостности Российской Федерации (преамбула, ч. 1 ст. 4, ч. 3 ст. 5);
- 2) закрепление обязанности государства обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4);
- 3) конституционное установление состава территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 67);
- 4) включение принципов и норм международного права, международных договоров России (в том числе об установлении Государственной границы, сотрудничестве в сфере обороны и безопасности) в ее правовую систему (ч. 4 ст. 15) [7, с. 7–10].

Но все же гораздо более интересным, в том числе для государственно-правовой науки, выступает анализ сущностных условий, наличие которых обеспечивает территориальную целостность.

В самом общем виде указанные условия можно классифицировать по следующим основаниям.

Первая группа условий и самая важная в условиях современного общества, это условия экономические. Здесь еще раз важно подчеркнуть, что, укрепление территориальной целостности может происходить только когда национальные и иные категории элит, а также граждане будут осознавать, что реализовать свой экономический интерес выгодно они смогут только в едином государстве. Кроме того, необходимо прилагать усилия к созданию единого хозяйственного комплекса, но при этом максимально рассредоточенного по территории государства. Напротив, концентрация капитала и средств производства в какой-либо определенной части государства может привести к ее автономизации и росту сепаратизма.

Здесь также важно обратить внимание на необходимость создания прозрачной системы налогового и бюджетного законодательства для того, чтобы общественность понимала принципы и направленность распределения финансовых потоков, осознавала справедливость установленных государством фискальных схем как по отношению к конкретному гражданину, так и по отношению к отдельным территориальным единицам государства.

Вторая группа – условия социально-политические, которые тесно связаны с предыдущей группой. Они должны выражаться, во-первых, в формировании политиче-

ского интереса населения к сохранению единого государства (в том числе посредством формирования у населения убежденности в реальном участии в делах государства, возможности влиять на его судьбу и развитие), а во-вторых, в обеспечении общей удовлетворенности населения уровнем жизни в государстве.

Третья группа условий, обеспечивающих территориальную целостность – это условия национально-культурные. Данная группа условий носит комплексный характер и отчасти уже рассматривалась выше в контексте влияния национальных элит на укрепление территориальной целостности. Вместе с тем необходимо обратить внимание еще на один факт: национально-культурная политика со стороны государства должна проводиться с максимальной деликатностью и с четким пониманием конечных целей, так как любой дисбаланс в ней разрушительным образом может сказаться на целостности государственной территории. В литературе отмечается, что крайности в проведении национально-территориального принципа влекут за собой возрождение идей титульного этноса, неравноправие граждан, проживающих на территории, становящейся принадлежностью этого этноса. Развивается и укрепляется региональная национальная элита. Не случайно в Германии и во многих других федеративных государствах границы субъектов федерации (земель, штатов, провинций) не совпадают с ареалом расселения этнографических групп и распространением даже не языков, а диалектов [6, с. 5–16]. В.Г. Вишняков, проведя глубокий анализ научных позиций по поводу практик построения национально-территориальных единиц внутри государства (что является, важной частью национально-культурной политики) отмечает неоднородность суждений в науке по данной проблематике. А. Казаков считает, что наличие субъектов Федерации, образованных по национальному признаку, делает федеративную государственность более рыхлой, неустойчивой [8, с. 32]. Б.Т. Лагутенко в своих суждениях еще более категоричен: «Глеющие национальные проблемы - вплоть до гражданских войн – есть порождение советского национально-государственного устройства...» [9, с. 8]. Им оппонирует Н. Мириханов, который в своих публикациях утверждает, что этническое многообразие – это фактор не противостояния, а взаимодействия и сотрудничества во имя общего процветания [10, с. 117]. Как бы то ни было, национально-культурная политика государства носит крайне сложный и комплексный характер и нуждается во всестороннем изучении и обосновании.

Безусловно, все обозначенные выше условия, способствующие обеспечению территориальной целостности, являются комплексными и осмысление каждого них возможно только с использованием аналитического подхода.

Затронутая в статье проблематика отношений к институту территориальной целостности, как представляется, носит достаточно важный гносеологический характер, так как любой юрист, начинающий изучать обозначенную проблему, сразу же оказывается лицом к лицу с рядом вопросов (например, что более важно: обеспечение территориальной целостности или право наций на самоопределение?) и таким образом оказывается перед непростым, можно даже сказать, диалектическим выбором. Формирование определенного типа отношения к обозначенной проблематике, ее критика, может существенным образом продвинуть исследователя в поиске ответов на подобные вопросы.

Кроме того, изучение различных отношений к территориальной целостности важно и на практическом уровне, так как помогает выявить и понять существенные условия, обеспечивающие территориальную целостность, что существенным образом помогает в ходе формирования политической доктрины и реализации государственной политики в обозначенной сфере.

Библиографический список

1. Российский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая Рос. энцикл., 2000. 1632 с.
2. Энгельс Ф. Эмигрантская литература // К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения. Т. XV. 1935. 223 с.
3. Ленин В.И. Избранные произведения: в 3 т. Т. 1. М.: Политиздат, 1980. 843 с.
4. Ленин В.И. Избранные произведения: в 3 т. Т. 2. М.: Политиздат, 1980. 843 с.
5. Чистяков О.И. Договор об образовании СССР и современность // Вестн. Москов. ун-та. Сер. 11. Право. 1995. № 2. С. 16–17.
6. Вишняков В.Г. Проблемы укрепления территориальной целостности Российского государства // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 5–16.
7. Чертков А.Н. Конституционно-правовые средства обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 7–10.
8. Казаков А. Российский этнический федерализм: угроза целостности страны? // Федерализм. 2004. № 1.
9. Лагутенко Б.Т. Как обустроить «асимметричную» Россию // Независимая газета. 2000. 24 октября.
10. Мириханов Н. Федерализм, многонациональность, государственность: новый курс российской власти // Федерализм. 2002. № 3.
11. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1923. № 150.

References

1. Rossiiskii entsiklopedicheskii slovar' [Russian encyclopedic dictionary]. A.M. Prokhorov (Ed.). M.: Bol'shaia Ros. entsikl., 2000, 1632 p. [in Russian].
2. Engels F. Emigrantskaia literatura [Emigrant literature] in *K.Marks & F. Engels. Works*, Vol. XV, 1935, 223 p. [in Russian].
3. Lenin V.I. Izbrannye proizvedeniia: V 3-kh t. T. 1. [Selected works: In 3 Vols. Vol. 1]. M.: Politizdat, 1980, 843 p. [in Russian].
4. Lenin V.I. Izbrannye proizvedeniia: V 3-kh t. T. 2. [Selected works: In 3 Vols. Vol. 1]. M.: Politizdat, 1980, 843 p. [in Russian].
5. Chistyakov O.I. Dogovor ob obrazovanii SSSR i sovremennost' [Treaty on the Creation of the USSR and modernity]. *Vestn. Moskov. un-ta. - Ser. 11. - Pravo* [Moscow University Bulletin. Series 11: Law], 1995, no. 2, pp. 16–17 [in Russian].
6. Vishnyakov V.G. Problemy ukrepleniia territorial'noi tselostnosti Rossiiskogo gosudarstva [Problems of strengthening territorial integrity of the Russian state]. *Zakonodatelstvo i ekonomika* [Law and economics], 2011, no. 10, pp. 5–16 [in Russian].
7. Chertkov A.N. Konstitutsionno-pravovye sredstva obespecheniia territorial'noi tselostnosti i neprikosnovennosti territorii Rossiiskoi Federatsii [Constitutional and legal methods of maintaining territorial integrity of the territory of the Russian Federation]. *Rossiiskaia iustitsiia* [Russian Justitia], 2011, no. 4, pp. 7–10 [in Russian].
8. Kazakov A. Rossiiskii etnicheskii federalizm: ugroza tselostnosti strany? [Russian ethnical federalism: danger to the territorial integrity of the Russian Federation?]. *Federalizm* [Federalism], 2004, no. 1 [in Russian].
9. Lagutenko B.T. Kak obustroit' «asimmetrichnuiu» Rossiiu [How to improve the “asymmetrical” Russia]. *Nezavisimaia gazeta*, 2000, October 24 [in Russian].
10. Mirikhanov N. Federalizm, mnogonatsional'nost', gosudarstvennost': novyi kurs rossiiskoi vlasti [Federalism, multinationalism, state system: new policy or Russian authority]. *Federalizm* [Federalism], 2002, no. 3, pp. 117 [in Russian].
11. Osnovnoi Zakon (Konstitutsiia) Soiuzu Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik (utv. TsIK SSSR 06.07.1923) [Constitution of the USSR (established by the CEC of the USSR 06.07.1923)]. *Izvestiia TsIK SSSR i VTsIK*, 1923, no. 150.

*E. Yu. Shulikin****TERRITORIAL INTEGRITY OF STATE: APPROACHES TO UNDERSTANDING,
MAINTENANCE CONDITIONS**

This article reveals several problems dealing with different attitudes to the territorial integrity. In particular, it contains a review of such kinds of attitude in USSR and some modern countries including Russia. Moreover, this article distinguishes some conditions, which are strongly recommended to use in state-building to support the integrity of the state territory.

Key words: constitutional law, territorial integrity, state-building, territory of state.

* *Shulikin Evgeniy Yurievich* (zhenses@mail.ru), Department of State and Administrative Law, Samara University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.