

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

Аннотация: Предметом исследования является рассмотрение исторического развития государственно-территориального устройства России. В данной статье автор анализирует особенности территориального деления России, а также критерии и условия в которых происходило формирование новых административно-территориальных единиц, обладающих той или иной спецификой правового статуса. Объектом исследования являются государственно-территориальное устройство России. На основе проведенного исследования, учитывая эволюцию государственно-территориального устройства России предпринимается попытка поиска путей решения проблем современного российского федерализма. Автор, анализируя историческое развитие государственно-территориального устройства России, выделяет основные этапы (стадии) его эволюции, рассматривает различные проекты совершенствования государственного деления России. Автор использовал метод анализа и синтеза, формально-юридический метод и исторический метод, диалектический и сравнительно-правовой метод исследования. Основными выводами проведенного исследования является то, что автор рассмотрев в историческом аспекте особенности государственного устройства России, выявил стадии развития государственно-территориального устройства России. Приходит к выводу в случае совершенствования государственно-территориального устройства руководствоваться несколькими принципами формирования субъектов Российской Федерации, что позволит укрепить правовые связи между Российской федерацией и ее субъектами.

Abstract: The subject of this research is the review of the historical development of the state territorial structure of Russia. The author analyzes the particularities of the territorial division of the Russian Federations, as well as the criteria and conditions under which the new administrative territorial units with a certain specifics of the legal status. Based on the conducted research and taking into consideration the evolution of the state territorial structure of Russia, it was attempted to find ways to resolve the issues of the modern Russian federalism. The historical progression of this process, along with the main stages of its evolution and various projects aimed at the improvement of the state division of Russia were being analyzed. By examining the specifics of the state territorial structure of Russia within the historical aspect, the author was able to determine the main stages of its development. According to the author's conclusion, in a case of improving the state territorial structure it is necessary to follow several principles of forming the subjects of the Russian Federation in order to strengthen the legal links between them.

Ключевые слова: Федерация, унитарное государство, форма государственного устройства, субъект Российской Федерации, государственное деление, административное деление, федерализм, административно-территориальная единица, этапы федерализма, Российская Федерация.

Keywords: Federation, Unitarian state, form of state structure, subject of the Russian Federation, administrative territorial unit, stages of federalism, the Russian Federation.

Эволюция государственно-территориального устройства России представляет собой процесс образования и модернизации правового статуса административно-территориальных единиц. За последние сто лет государственно-территориальное устройство России подверглось существенной корреляции.

Значительные изменения в территориальном устройстве российского государства начинаются с реформ Петра I. Так, в соответствии с его Указом от 18 декабря 1708 года было образовано восемь губерний. Во времена Екатерины II число губерний было доведено до 50 (1775 г.). Увеличение количества губерний связано с новым принципом их образования, в основу которого был положен критерий – число проживающих мужчин (от 300 – 400 тыс.). Несколько губерний могли образовывать наместничество, возглавляемое Генерал-губернатором (например, Туркестанское, Губернии и области Кавказа). В свою очередь губерния подразделялась на провинции или непосредственно на уезды с населением 30 – 40 тыс. человек. Уезды состояли из волостей. Однако, в действительности, часто использовался «петровский» принцип учета расстояния от уездного города до губернского. Вне поля зрения остались экономический фактор и учет национальной специфики тех или иных районов [11, с. 26-27].

Подобное деление государства сохранилось до октябрьской революции 1917 года. Его особенность, была обусловлена двумя чертами.

Во-первых, сохранилось деление на губернии, хотя были области и округа (71 губерния, не считая восьми финляндских, 21 область, два округа. Губернии состояли из уездов; некоторые области состояли из уездов, а некоторые – из отделов и округа. Специфика государственно-территориального деления России в указанный период определялась наличием городов (градоначалств), имеющих равный статус с губерниями.

Во-вторых, наряду с государственно-территориальным делением, существовало и административное деление. Так, например, были образованы таможенные, судебные, военные, почтово-телеграфные, церковные (епархии) и иные округа.

Дальнейшее историческое развитие государственно-территориального деления свидетельствует о расширении границ Российской империи за счет вхождения, присоединения, приобретения иноземных территорий (присоединение Белоруссии, Литовского края, Курляндии). При Александре I в состав России входят остальные части Финляндии и часть герцогства Варшавского (Царство Польское), присоединилась Грузия (Имеретинское царство). Был приобретен Приамурский, Уссурийский края, остров Сахалин, Туркестан, Кокандское ханство, Закаспийская область, присоединилась Бессарабия. При Александре II в сферу юридического влияния России попали Хивинское и Бухарское ханства.

Государственные институты и правовые системы

Несмотря на обилие различного рода территорий, как правило, имеющих различный правовой статус, Россия оставалась унитарным государством с наличием автономий, таких как Финляндия, протекторатов – Хивинское ханство, Бухарский эмират. Такое территориальное устройство характеризуется в настоящее время как сложное унитарное государство.

В XVIII-XIX веках высказываются различные мнения и обосновываются различного рода подходы относительно совершенствования государственно-территориального деления России. Рассмотрим некоторые из них.

Например, князь П.В. Долгоруков в работе «О перемене образа правления в России» предлагал производить административно-территориальное деление на области вместо существующих губерний. В основе его видения были положены идеи о децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления.

В свою очередь П.И. Пестель являлся явным сторонником сильной централизованной власти, а потому отрицал идею федерализации России. Другой известный декабрист Н.М. Муравьев наоборот поддерживал идею федеративного территориального устройства российского государства. Им же предлагалось деление России на четырнадцать держав и две области. Однако по каким принципам и критериям должно производиться подобное членение административно-территориальных единиц неизвестно. Анализируя проект Н.М. Муравьева, Ю.Л. Шульженко приходит к следующим выводам. Во-первых, основополагающий, главенствующий принцип определения территории по Н.М. Муравьеву – экономический. Это вытекает из того, что в своем подходе он опирался прежде всего на существующие экономические центры, располагал свои державу около морских берегов и основных речных магистралей. Это, например, Ботническая держава со столицей Санкт-Петербургом, Черноморская – с Одессой, Днепронетровская – со Смоленском, Окинская – с Москвой.

Во-вторых, в проекте в определенной степени учитывался и национальный принцип: предлагалось создание трех своего рода национальных держав – Западной, Украинской и Кавказской. В-третьих, по образцу Соединенных штатов Америки проводилось выделение особой столичной области – Славянской со столицей Нижним Новгородом, который должен был быть переименован в Славянск. В-четвертых, по примеру П.И. Пестеля, самобытность, самостоятельность Донского казачьего войска обеспечивалась путем выделения особой Донской области.

Н.М. Муравьев предлагал отказаться от использования крупных городов, являющихся центрами политической жизни, в качестве столиц держав. Он выступал также за непризнание автономии Финляндии, обособленности Остзейского края; в его проекте не было упоминания о статусе Польши.

Таким образом, в основу российской федерации закладывался не национальный, а экономический принцип. По мысли Н.М. Муравьева Россия должна была представлять собой не федерацию самостоятельных наций, а страну, разделенную на естественные хозяйственные комплексы.

Установив основное деление территории государства, Н.М. Муравьев дополнил его административным делением. Каждая держава должна была состоять из уездов, а каждый уезд – из отдельных волостей, в которой было от 500 до

1500 жителей мужского пола. Сохранялись и существовавшие губернии в качестве судебных округов. Они входили в состав новообразованных держав[3, с.61-63]¹.

М.П. Драгоманов – украинский общественный деятель (вторая половина XIX века) в своем проекте предлагал разделить Россию на 20 автономных областей, соединенных между собой федеративной властью: Северную, Озерную, Балтийскую, Литовскую, Польскую, Белорусскую, Полесскую, Киевскую, Одесскую, Харьковскую, Московскую, Нижегородскую, Казанскую, Приуральскую, Саратовскую, Кавказскую, Западную Сибирь, Восточную Сибирь, Земли Казачьи, Области Среднеазиатские. В основу такого деления были положены географические, экономические и этнографические критерии. Создание федерации в России должно основываться на самоуправлении и политических правах граждан и идти от уезда к области, от области к федеративному государству – то есть снизу вверх. Однако, по нашему мнению, такой вариант построения федерации является весьма затруднительным, если не сказать утопичным. В России в стране, в которой все реформы и инновации шли сверху вниз, сложно было ожидать каких либо инициатив на местах по построению федеративного государства, основанного на самоуправлении.

После октябрьской революции 1917 года, новая советская власть, кардинально пересмотрела, складывающееся веками эволюционное развитие государственно-территориальное устройство. В силу сложившихся социально-экономических и политических условий, большевики пошли на преобразование остатков Российской Империи в федерацию, тем самым заложив конституционные основы федерализма.

Согласно принятой на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 году Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик». Подчеркивалось стремление создать действительно свободный и добровольный, а, следовательно, тем более полный и прочный, союз трудящихся классов всех наций России[6, с. 249].

В ходе федерализации была провозглашена независимость Финляндии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Тувы. Украина и Белоруссия, получили полную государственную самостоятельность. Туркестан и закавказские республики, также объявленные независимыми, вступили в договорные отношения с Российской Федерацией.

На территории России шел процесс создания автономий как по национальному, так и по географическому признаку (образованы Башкирская, Татарская, дагестанская и др. АССР, а также ряд автономных областей (Чувашская, Карельская, Марийская и др.)). В 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

После принятия Конституции РСФСР от 10 июля 1918 года, процесс федерализации шел полным ходом. Наряду с автономной республикой, стали появляться трудовые коммуны (Трудовая коммуна немцев Поволжья, Карельская трудовая коммуна) и автономная область (Чувашская, Калмыцкая, Марийская и др.). Высшей формой автономии считалась

¹ Шульженко Ю.Л. указ. Соч. С. 61-63.

автономная республика, так как имела собственный государственно-чиновничий аппарат и собственную конституцию, что, по сути, давало основание рассматривать ее как государство. В отличие от автономной республики автономные трудовые коммуны и автономные области подобными признаками не обладали.

После вхождения РСФСР в состав СССР, автономные трудовые коммуны были упразднены, а трудовые коммуны немцев Поволжья и Карельская были преобразованы в автономные республики. В конце 20-х годов происходит образование национальных округов (Коми-Пермяцкий, Корякский, Чукотский, Таймырский, Эвенкийский, Ненецкий и др.). Следует отметить, что национальные округа были особенностью только РСФСР, подобных административно-территориальных единиц не было в других союзных республиках.

Особенностью формирования административно-территориальных единиц в российской федерации стал их национальный принцип образования. По словам М. В. Баглая «подспудно развившийся национализм, особенно опасный там, где он проявился в этически смешанном обществе и на произвольно определенных территориях. Национальная государственность в таком обществе порождала дискриминацию других национальностей, поскольку в руководящие органы назначались или «избирались» преимущественно лица титульной национальности» [3, с. 300].

Сложившуюся к середине 30-х годов форму государственно-территориального устройства РСФСР можно квалифицировать как фактически унитарную. Субъекты федерации являлись национальными по форме, и социалистическими по содержанию.

Российский федерализм с момента его конституционно-го установления и по сегодняшней день прошел несколько этапов в своем развитии. Так, например, М. Баглай выделяет их три. На первом этапе создаются основы социалистического федерализма (1918 – 1936 гг.). Второй характеризуется утверждением фактического унитаризма в государственном устройстве страны (1937 – 1985 гг.). Изменения, происходящие в начале 90-х годов прошлого столетия, ознаменовали начало третьего этапа – реформирование государственного устройства перед принятием Конституции 1993 года [3, с. 302].

Второй этап развития федерализма характеризуется как унитарный с политическим моноцентризмом [5, с. 46]². Конституции РСФСР 1937 года перечисляла наименования 16 автономных республик и 5 автономных областей. Особенностью данного этапа развития федерализма в России стал тот факт, что края и области субъектами Федерации не являлись. Конституции автономных республик утверждались Верховным Советом РСФСР, что не позволяло рассматривать их как полноценных суверенных государств.

Нельзя не упомянуть тот факт, что в этот период большинство автономий были ликвидированы, а некоторые народы подверглись депортации (немцы Поволжья в 1941 г., калмыки и карачаевцы в 1943 г., чеченцы, ингуши и балкарцы в 1944 г.). С мест проживания были принудительно выселены крымские татары, турки-месхетинцы, корейцы, греки, курды и др. По окончании Великой Отечественной

войны в состав РСФСР вошли: область Петсамо (Печенга), принадлежавшая Финляндии; город Кенигсберг с прилегающими к нему районами (Восточная Пруссия), составившие впоследствии Калининградскую область; Южный Сахалин и Курильские острова. Были образованы новые автономные области (Калмыцкая автономная область, которая в дальнейшем получила статус АССР, Черкесская автономная область, преобразованная в дальнейшем в Карачаево-Черкесскую автономную область).

Принятая в 1978 году четвертая Конституция РСФСР Конституция закрепила статус Российской Федерации как суверенного государства, что позволило, в ходе известных событий начала 90-х годов прошлого века, принять 12 июня 1990 года первым съездом народных депутатов РСФСР Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

Демократические преобразования, начавшиеся середине 80-х гг. не могли не сказаться на реорганизации российского федерализма и дальнейшего реформирования федеративных отношений между субъектами РСФСР.

Четвертый Съезд народных депутатов России, установил новое наименование «республики в составе РСФСР, исключив слово «автономная». Статус республики получили и все бывшие автономные области в составе Российской Федерации, кроме Еврейской автономной области.

Принятый 31 марта 1992 года Федеративный договор стал одним из компромиссных вариантов на тот период времени, закрепивший особенности отношений федерального центра с субъектами. Новшествами Договора стало признание областей, краев, автономных округов и автономной области субъектами Российской Федерации, появление нового вида субъекта – города федерального значения, что значительно увеличило количественный состав субъектов Федерации, в основе которой был положен как национальный, так и территориальный способ их образования.

Особенностью, положившей начало дискуссиям о юридическом равенстве, стало положения Договора о признании за республиками статуса суверенного государства.

Договор предусмотрел разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов [9, с. 20].

По нашему мнению, с одной стороны Федеративный договор, определил основы взаимоотношений и разграничил предметы ведения Федерации и ее субъектов, с другой стороны, им были заложены элементы асимметрии Российской Федерации.

Заключение Федеративного договора позволило многим рассматривать Российскую Федерацию как договорную федерацию, а после принятия Конституции в 1993 году, как конституционно-правовую. По верному замечанию Л.М. Карапетяна, «Россия не стала договорной или договорно-конституционной. Данный договор не носил изначально и не приобрел в результате его практического осуществления учредительного характера и не является договором об образовании государства. Строго говоря, это не «федеративный» договор, а договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов

² Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Истоки. 2007. С. 46.

Государственные институты и правовые системы

Российской Федерации, главная цель которого заключалась в рационализации государственной власти путем ее децентрализации, обеспечении условий демократического развития российской государственности при безусловном сохранении ее единства и целостности» [5, с. 10].

Л.М. Карапетян дает положительную оценку Федеративному договору, сыгравшим существенную «роль в стабилизации федеративных отношений, придал им большую определенность, а преодолев моноцентризм публичной власти, создал благоприятные условия для развития демократических институтов» [5, с. 11].

Н.П. Медведев считает, что «Федеративный договор в значительной степени был политическим документом, призванным остановить развал федеративного государства» [8]. Подобного мнения придерживается Ю. Конев, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, который утверждает, что «было мнение, наверное, обоснованное, что вслед за распадом СССР мог начаться развал России. ... Татарстан отказался подписать Федеративный договор. Нашу федерацию сохранили, но создали все предпосылки, в том числе и законодательные, для трансформации ее в конфедерацию. Сейчас ситуация меняется» [7, с. 22].

По нашему мнению, Федеративный договор конечно не мог решить все противоречия, назревшие к тому времени, более того, на месте старых появились новые, но подписание его было необходимым, так как являясь компромиссом между интересами центра и регионов, он предотвратил распад Российской Федерации по примеру СССР. Федеративный договор разрешил противоречие между фактическим унитаризмом и декларированным федерализмом в России, начав движение к действительно федеративным отношениям.

Таким образом, история развития федерализма и модернизации государственно-территориального устройства России прошла несколько стадий в своем развитии. Помимо указанных выше трех этапов развития федерализма, на наш взгляд, следует назвать еще несколько. Так, например, после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года до 2000 года наметилась тенденция децентрализации в развитии федеративных отношений, которая продолжалась до начала 2000-х годов. Для этого периода характерен договорной процесс – заключение договоров о разграничении предметов ведения и между Российской Федерацией и ее субъектами.

Начиная с 2000-х годов, практика заключения таких договоров нивелируется и прекращается. В развитии федеративных отношений вообще, в организации органов государственной власти и государственно-территориальном устройстве в частности, происходит очередной этап модернизации и реформирования. В частности, образуется Государственный Совет при Президенте Российской Федерации, институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации преобразован в институт Полномочного представителя Президента в Федеральном округе.

С 2004 года устанавливается новая процедура образования глав субъектов Федерации. Подвергается корректировке порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания. При этом, начиная с 2000 года по настоящее время способ формирования Совета Федерации изменялся неоднократно (с 2000-2009 гг., 2009-2012 гг., с 2012 по настоящее

время). По верному замечанию А.Р. Акчурина, «и сегодня ведущие российские конституционалисты пытаются выработать наиболее эффективную процедуру его формирования с учетом целей деятельности данного органа, особенностей государственного устройства России, обеспечения реализации прав и законных интересов граждан» в условиях демократического государства и др.» [2, с. 41].

Подобные и иные изменения позволяет с достаточной степенью очевидности и достоверности утверждать о наметившейся тенденции к централизации в сфере рассматриваемых нами отношений.

Следовательно, выделяемые нами этапы (стадии) эволюции территориального деления, не только характеризуют тот или иной период в развитии отечественного федерализма, но и позволяют учитывать полученный опыт при дальнейшем совершенствовании федеративного устройства России.

Известно, что в основу устройства Российской Федерации был положен национальный принцип образования ее субъектов. Нельзя не согласиться с мнением Н.М. Добрынина, считающего, что необходимы новые подходы в государственном устройстве России, отказ при формировании регионов нового типа от национальной составляющей как основного и преобладающего над другими критериями и введение экономического критерия в качестве универсального, с обязательным присутствием в данных субъектах всех возможностей для сохранения и расцвета культуры любой нации [4, с. 149]. Национальный способ образования федерации опасен ее дальнейшим распадом (как это имело место с Чехословакией, Югославией и СССР).

По верному замечанию А.А. Степановой при совершенствовании государственного управления, при проведении различного рода государственно-строительных реформ, особенно в сфере федеративных отношений, есть необходимость в учете национального фактора. Причем под национальным фактором здесь должна пониматься не государственность отдельных народов, так называемых «титულных» наций, сколько национальный характер образования этих субъектов Федерации, т. е. их историческое своеобразие. При этом следует учитывать, что среди проживающих в республиках не преобладают в количественном отношении никакая-нибудь одна этническая общность, и соответственно, национальное название не может означать государственности исключительно тех народов, которые дали имя тому или иному субъекту Федерации [10, с. 6-7].

Еще Р.Г. Абдулатипов писал, что при совершенствовании государственно-территориального устройства любые изменения должны исходить из того, что они будут способствовать стабилизации федеративных и национальных отношений, обеспечивать эффективную управляемость государством федеративных и национальных процессов по всей вертикали власти, гарантировать права и свободы человека независимо от национальной принадлежности [1, с. 217].

На основании вышеизложенного полагаем, что дальнейшее совершенствование государственно-территориального устройства Российской Федерации должно быть обусловлено не только рядом факторов (национального, территориального, экономического, географического и мн. др.), но и меть безупречную правовую составляющую, способствующую укрепить правовые связи федеративных отношений как между Российской Федерацией и ее субъектами, так и собственно между субъектами Федерации.

Библиография:

1. Абдулатипов Р.Г. Этнополитология. СПб., 2004.
2. Акчурин А.Р. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912.
4. Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации. Тюмень, 2004.
5. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Истоки. 2007.
6. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000.
7. Конев Ю. Основы региональной политики // Российская Федерация сегодня. 2001. № 2.
8. Медведев Н.П. Время расставляет акценты // Российская газета. 1997. 25 марта.
9. Мухаметшин Ф. Договор, укрепляющий Федерацию // Российская Федерация сегодня. 2000. № 4.
10. Степанова А.А. Национальный принцип и федеративное устройство России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8.
11. Шульженко Ю.Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. – Москва, 2008.

References (transliterated):

1. Abdulatipov R.G. Etnopolitologiya. SPb., 2004.
2. Akchurin A.R. Poryadok formirovaniya Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii: opyt i perspektivy // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 8.
3. Baglai M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: Uchebnik dlya vuzov. – 3-izd., izm. i dop. – М.: Izdatel'stvo NORMA, 2001. Gribovskii V.M. Gosudarstvennoe ustroistvo i upravlenie Rossiiskoi imperii. Odessa, 1912.
4. Dobrynin N.M. Novyi federalizm: kontseptual'naya model' gosudarstvennogo ustroistva Rossiiskoi Federatsii. Tyumen', 2004.
5. Karapetyan L. M. Federativnoe ustroistvo Rossiiskogo gosudarstva. M.: Istoki. 2007.
6. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii: Uchebnik. – 2-e izd., pererab. i dop. – М.: Yurist", 2000.
7. Konev Yu. Osnovy regional'noi politiki // Rossiiskaya Federatsiya segodnya. 2001. № 2.
8. Medvedev N.P. Vremya rasstavlyaet aktsenty // Rossiiskaya gazeta. 1997. 25 marta.
9. Mukhametshin F. Dogovor, ukreplyayushchii Federatsiyu // Rossiiskaya Federatsiya segodnya. 2000. № 4.
10. Stepanova A.A. Natsional'nyi printsip i federativnoe ustroistvo Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 8.
11. Shul'zhenko Yu.L. Ocherk rossiiskogo konstitutsionalizma monarkhicheskogo perioda. – Moskva, 2008.