

С.Е. Воробьева

ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Федерация как форма территориального устройства страны появилась в нашей истории в XX веке. Федеративное устройство Советского Союза имело свои особенности. Многие нюансы современного федеративного устройства являются наследием советской истории. Только учитывая исторический опыт прошлого, можно развивать современные федеративные отношения, решать проблемы, создавать будущее государственное устройство.

Ключевые слова: форма государственно-территориального устройства, федерация, Конституция России.

S.E. Vorob'eva

THE FORM OF STATE-TERRITORIAL STRUCTURE IN RUSSIA: HISTORICAL ASPECT

Federation as a form of the country's territorial structure appeared in our history in the twentieth century. The federal structure of the Soviet Union had its own characteristics. Many of the nuances of the modern federal structure are the legacy of Soviet history. Only taking into account the historical experience of the past, it is possible to develop modern federal relations, solve problems, create a future state structure.

Keywords: form of state-territorial structure, federation, Constitution of Russia.

Один из самых важных в теории государства и права вопросов – сущность формы государственно-территориального устройства. По теории государства и права, форма государства состоит из трех элементов: формы правления, формы территориального устройства государства и политического режима. Различные учебные пособия дают схожую формулировку понятию «территориальное устройство» – способ территориальной организации государства [3]. Таким образом, государственно-территориальное устройство показывает, из каких частей состоит территория, как эти части связаны между собой и как регулируются полномочия центральной и региональной властей.

Принципы, сущность российского федерализма неоднократно рассматривались в на-

учной литературе. На наш взгляд, научные исследования по данной теме сводятся к двум основным направлениям: особенностям федеративного законодательства в России и опыту развития федерализма в истории Российской Федерации. Например, особенности федеративного законодательства России рассматривались в научных исследованиях А.А. Захаровой, Л.М. Карапетян, М.Н. Карасева, Ю.Б. Дмитриева, Ф.Ф. Конева. История развития федеративных отношений в России рубежа XX–XXI вв. стала предметом исследования Л.М. Дробижевой, Т.К. Нарлиева, М.Ю. Карпечкиной и др.

В настоящем исследовании хотелось бы обратиться к особенностям российского федерализма как наследия советского прошлого и в связи с этим рассмотреть особенности и отдельные стороны территори-

Воробьева Светлана Евгеньевна

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры философии Российского нового университета. Сфера научных интересов: история России начала XX века.

Автор 21 опубликованной научной работы.

E-mail: svetlanav2212@gmail.com

ального устройства страны. На наш взгляд, без обращения к историческому аспекту невозможно объяснить такой сложный теоретический вопрос, как федеративное устройство [5].

Современное Российское государство – это федерация. Формирование федеративной структуры современной России во многом обусловлено не только географическими предпосылками и огромной территорией, но и, прежде всего, историческими аспектами развития. Поэтому многие современные особенности, проблемы и специфика развития федерации ведут начало из прошлого. Чтобы понимать современные отношения центра и регионов, разбираться в нюансах взаимоотношений региональных и государственных властей, решать возникающие проблемы, необходимо учитывать опыт исторического развития государственных структур прошлого.

Федеративное устройство нашей страны возникло в XX в. Впервые к этому понятию обратились в ходе революционных событий 1917 г. Интересно, что унитарное устройство Российской империи было отвергнуто как делегатами Учредительного собрания (январь 1918 г.), так и большевиками, пришедшими к власти на Втором съезде Советов осенью 1917 г. Еще «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа» провозгласила Советскую Россию федерацией, что вполне вписывалось в общие идеи большевиков относительно построения нового революционного мира. Ведь большевики первоначально стремились к построению государ-

ственного образования именно мирового масштаба, отсюда их увлеченность идеей мировой революции. Достаточно вспомнить учение Л.Д. Троцкого о «перманентной революции». Бурные европейские и мировые события 1917–1920-х гг., выход стран из Первой мировой войны, экономическая разруха, крушение мировых империй, разочарование в модели прежнего государства, европейские революции – все это давало большевикам основания надеяться на мировую революцию. Именно ее ожидание стало одной из причин, по которым первым решением власти большевиков стало принятие Декрета о мире. На наш взгляд, это было абсолютно выигрышное политическое решение в разгар всеобщей усталости от непрекращающейся Первой мировой войны. Декрет предлагал всем воюющим странам «мир без аннексий и контрибуций», а значит, и создание идеального территориального устройства будущего, в котором нечего будет делить и не будет спорных территорий, переходящих от одного государства к другому. В этом постреволюционном государстве именно федерация с идеей «самоопределения народов» должна была обеспечить свободное развитие всех народов, а в идеале – дружбу, мир и взаимопонимание.

Несмотря на тяжелые события 1918–1922 гг., ужасы Гражданской войны, интервенцию, постоянные конфликты в обществе, теория «мировой революции» долгое время оставалась программным пунктом большевистской власти и основой для конкретных политических действий.

Форма государственно-территориального устройства России...

В частности, подписание Брестского мира в марте 1918 г. было обусловлено не только стремлением сохранить Советскую власть и немедленно выйти из Первой мировой войны, но и ожиданием грядущей мировой революции.

Когда разрабатывались планы по созданию нового государства, которое объединило бы советские республики, возникшие на территории бывшей Российской империи, были предложены два основных варианта. Один – условно называемый «автономизация» и предложенный И.В. Сталиным, другой – «федерализация», авторство которого принадлежало В.И. Ленину. Победил ленинский план, и 30 декабря 1922 г. было создано новое государство – Союз Советских Социалистических Республик. Договор подписали четыре советских республики: Россия, Украина, Белоруссия и Закавказская Федерация. Закавказская Федерация как единый субъект публично-правовых отношений позже была разделена на три самостоятельные республики – Грузию, Армению, Азербайджан. С созданием нового государства в нашей истории закрепилось новое территориальное устройство – федерация.

Вместе с утверждением в законодательстве новой формы территориального устройства – федерации – закрепились и особенности реализации федеративных отношений в Советском Союзе. На наш взгляд, эти особенности в той или иной форме остались и в современном устройстве нашей страны. Прежде всего это касается огромной степени государственной централизации при формальной самостоятельности субъектов федерации. Поразительно, что централизация существовала при юридическом закреплении права республик на «самоопределение вплоть до отделения». Ленинская идея о возможности самоопределения «до от-

деления» была закреплена юридически в тот момент, когда власти думали о возможности мировой революции. Никто, возможно, и не рассчитывал, что эту формулу можно будет использовать по прямому назначению. Наоборот, предполагалось, что новые республики будут активно входить в состав СССР. Только на рубеже 1920–1930-х гг. политика государства стала меняться, и вместо ожидания «мировой революции» вектор политики сменился на «построение социализма в отдельно взятой стране». Тогда же начала меняться политическая система, стал формироваться тоталитарный политический режим. Власть все больше контролировала отдельные стороны жизни человека, сферы жизни общества. В числе прочего под контроль попало республиканское законодательство, а также вопросы соответствия правовых документов субъектов федерации общесоюзному.

Попытки «выйти из-под контроля» общесоюзной власти увенчались успехом только в годы перестройки, это был сложный и проблемный процесс, который не является специальной темой настоящего исследования. Когда государственная власть ослабила контроль, органы власти республик стали провозглашать собственные правовые нормы, не соответствующие союзному законодательству. Началось явление, названное историками «война законодательств», что хорошо прослеживается на примере противостояния политических лидеров эпохи перестройки – Б.Н. Ельцина и М.С. Горбачева. Тогда же республики воспользовались правом на «самоопределение вплоть до отделения» и заявили о стремлении выйти из состава Советского Союза. История показывает, что государства могут разрушаться или объединяться независимо от того, имеется ли соответствующий пункт в юридическом

Теория и история государства и права

документе, но все же ленинская формулировка значительно упростила процедуру.

Другой особенностью федеративных отношений в СССР был сложный и порой запутанный статус публично-правовых образований. Автономии, республики, края, области иногда имели собственное законодательство и органы власти. Автономии могли преобразовываться в советские республики (Молдавия), советские республики — расформировываться на отдельные части (Закавказская федерация — Грузия, Армения, Азербайджан). Советские республики создавались в угоду политическим интересам (Карело-Финская ССР), а затем упразднялись. Границы между публично-правовыми образованиями свободно определялись органами союзной власти, что, как известно, вызвало существенные проблемы после распада СССР (вопрос Крыма). Даже в названиях субъектов видны сложные противоречивые построения: в федерацию СССР входила республика РСФСР, которая сама по себе была федеративным образованием.

Еще одна особенность федеративных отношений в СССР заключалась в особом, а по сути — приниженном статусе Российской Федерации. Так, все остальные советские социалистические республики имели собственные коммунистические партии, а Российская Федерация — нет. Все остальные союзные республики имели собственные органы власти, Россия — нет. Одно из убедительных объяснений этого явления приводит В. Иванов: основная причина заключалась в том, что «если в России появится собственное партийное руководство, то оно рано или поздно бросит вызов союзным вождям, что, учитывая потенциал и роль республики, поставит под угрозу единство КПСС и государства» [2]. Конечно, эта ситуация подтолкнула российские власти в годы перестройки встать

на путь сепарации. 12 июня 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР провозгласил Декларацию о государственном суверенитете Российской Федерации, заявив тем самым о стремлении выйти из состава Советского Союза (сегодня 12 июня — государственный праздник в России). Разумеется, не только эти причины подтолкнули российские власти сформировать оппозицию властям государственным, но приниженное положение России внутри СССР подтолкнуло к развитию националистических движений и приблизило распад Советского государства.

Конечно, это не единственные особенности федеративных отношений в Советском Союзе, но они отразились на федеративном устройстве территории современной России.

Статус федерации, понятный в теории, но не всегда конкретизированный на практике, порождал различные юридические казусы. Например, на референдуме 1991 г., когда власти попытались найти путь для сохранения единого государства, несмотря на отказ от участия шести республик (Армении, Грузии, Латвии, Литвы, Молдавии, Эстонии), всесоюзное голосование было проведено. На вопрос о сохранении единого государства положительно ответили 76,43% участников референдума. Он звучал так: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?» Безусловно, авторы хотели сформулировать вопрос максимально тактично и корректно и сделали акцент на соблюдении такого демократического принципа, как гарантия прав человека. Идеи правового государства, соблюдения гласности, раз-

Форма государственно-территориального устройства России...

вития демократии все чаще становились предметом обсуждения, тщательного исследования, изучения [1]. Основной проблемой, во всяком случае, как поняли вопрос многие отвечавшие на референдуме граждане, была возможность сохранения единого союзного государства. Понимая вопрос именно так, люди отвечали «Да». С юридической стороны эта формулировка некорректна, ведь «суверенные республики» вместе могут составить только конфедерацию, но не «федерацию». Однако, по-видимому, в тот момент политический аспект превысил правовой, на юридические неточности особо не обратили внимания.

Современное государство унаследовало федеративное устройство прошлого со многими его особенностями и нюансами. Сложности формирования федеративных отношений современной России вылились в локальные вооруженные конфликты, затяжные противостояния 1990-х гг. Беглый взгляд на федеративное устройство России согласно действующей Конституции показывает, насколько многогранна наша федерация. В ней сочетаются национальные и территориальные субъекты. Конституция утверждает несколько видов субъектов федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа. Государство провозглашает равноправие всех субъектов, Конституция уточняет, что субъекты равноправны «во взаимоотношениях с федеральными органами

государственной власти». Неизбежно возникает вопрос о сбалансированном представительстве субъектов в федеральных органах власти, прежде всего в Совете Федерации. Сложности вызывают проблемы разграничения полномочий между федеральными органами власти и субъектов, особенно «совместные полномочия», ведь Конституция не указывает, какую долю «совместных полномочий» выполняет государственная федеральная власть, а какую – власть субъектов федерации.

На наш взгляд, за последний год сделан важный шаг в развитии Российской государственности. В Конституции указано, что Россия является правопреемницей Советского Союза (что было закреплено в различных юридических актах после распада СССР, но соответствующее положение в Конституции появилось после внесения поправок на референдуме 2020 г.) [4]. Также, согласно внесенным в 2020 г. поправкам, в России обеспечивается территориальная целостность государства.

Вопросы федеративного устройства, специфики территориальных отношений нашей огромной страны могут и должны развиваться, совершенствоваться. Федеративное территориальное устройство требует пристального внимания и сложной, повседневной работы. Опорой для будущего развития Российской Федерации должен стать исторический опыт как Российской империи, так и Советского государства, а основой – закон как руководство к действию.

Литература

1. Воробьева С.Е. Принцип гласности судопроизводства как необходимое условие развития правовой культуры общества (на примере истории Российской империи XIX в.) // Вестник Российского Нового университета. Серия: Человек и общество. 2019. № 4. С. 117–122. DOI: 10.25586/RNU.V9276.19.04.P.117
2. Иванов В. Можно ли было сохранить СССР? // Историк. 2021. Вып. 73. С. 16–21.

Теория и история государства и права

3. Климчук Е.А., Воробьева С.Е. История государства и права России: схемы, таблицы, диаграммы: учеб. пособие. М.: Изд-во Российского нового ун-та, 2005. 296 с.
4. Конституция Российской Федерации с изменениями, принятыми на Общероссийском голосовании 1 июля 2020 года. М.: Эксмо, 2020. 96 с.
5. Костин С.А., Тыртышный А.А., Касс К.Г. Современные подходы к правовому просвещению молодежи в Российской Федерации: опыт реализации проектных технологий // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 55–61. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-55-61

References

1. Vorob'eva S.E. (2019) Printsip glasnosti sudoproizvodstva kak neobkhodimoe uslovie razvitiya pravovoj kul'tury obshchestva (na primere istorii Rossijskoj imperii XIX v.) [Principle of Publicity of Legal Proceedings as Necessary Condition of the Development of the Legal Culture of the Society (On the Example of the History of the Russian Empire of the 19th Century)]. *Vestnik Rossijskogo Novogo universiteta. Seriya: Chelovek i obshchestvo*, no. 4, pp. 117–122. DOI: 10.25586/RNU.V9276.19.04.P.117 (in Russian).
2. Ivanov V. (2021) Mozhno li bylo sokhranit' SSSR? [Could the integrity USSR have been kept?]. *Istoriik*, iss. 73, pp. 16–21. (in Russian).
3. Klimchuk E.A., Vorob'eva S.E. (2005) *Istoriya gosudarstva i prava Rossii: skhemy, tablitsy, diagrammy: ucheb. posobie* [The History of Russian State and Law in Schemes, Tables and Diagrams]. Moscow, Russian New University Publishing. 296 p. (in Russian).
4. (2020) *Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii s izmeneniyami, prinyatymi na Obshcherossijskom golosovanii 1 iyulya 2020 goda* [Constitution of the Russian Federation with the Amendments Adopted Following the Nationwide Vote of 1st July 2020]. Moscow, Eksmo Publishing. 96 p. (in Russian).
5. Kostin S.A., Tyrtshnyj A.A., Kass K.G. (2020) Sovremennye podkhody k pravovomu prosveshcheniyu molodezhi v Rossijskoj Federatsii: opyt realizatsii proektnykh tekhnologij [Modern Approaches to the Legal Education of Youth in the Russian Federation: The Experience of the Implementation of Project Technologies]. *Constitutional and Municipal Law*, no. 7, pp. 55–61. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-55-61 (in Russian).