



## ДЕТЕРМИНАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННО – ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

**АВДЕЕВА Ольга Анатольевна - доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирской академии права, экономики и управления**

**УДК 341.218**

*У статті проаналізовано основні історичні етапи державно-правового будівництва Російської держави, детально досліджено особливості реалізації державної політики щодо окремих регіонів держави.*

**Ключевые слова:** оформление российской государственности, государственно-правовое развитие, государственное устройство, унитарное государство, федерализм.

Активизация правотворческой деятельности на современном этапе, направленная на разработку законодательства по регулированию федеративных отношений в Российской Федерации, предусматривает принятие мер по укреплению государственности, определению формы государственно-го устройства и принципов реорганизации территориальной структуры государственной власти. Вследствие этого повышенный интерес приобретает правовой опыт государственно-правового развития России, позволяющий определить закономерности и специфические особенности процесса государствообразования в России, выделить ряд сходных черт, присущих с момента образования государства и сохранивших свою актуальность на современном этапе государственно-правового строительства.

Специфическим условием реализации в России государственно-властных правоотношений является территориальный фактор. Российская Федерация относится к числу крупнейших государств мира. Территориальная протяженность государства

обуславливает особенности экономической, социальной и политической географии России. Своеобразие экономической географии России заключается в природо-ресурсном потенциале и структуре хозяйства. Значительные размеры территории государства предопределили, с одной стороны, богатство и разнообразие природных ресурсов страны, с другой стороны, неравномерность природно-ресурсного потенциала. В силу природно-ресурсного фактора получила оформление хозяйственная деятельность, направленная на создание как отраслевой, так и территориальной структуры хозяйства, предполагающей выделение экономических регионов. Вследствие разнообразия природно-ресурсного потенциала сформирована структура хозяйства, предусматривающая разграничение территории государства на промышленные, аграрные регионы и «районы нового освоения», к которым относят труднодоступные, малообжитые из-за экстремальных природных условий окраины государства.

Характерная для России неравномерность экономического потенциала обусловила ярко выраженную территориально-хозяйственную диспропорцию между регионами страны<sup>1</sup>. В результате особенностей территориального фактора и экономической географии в России актуальной является региональная политика, направленная на разработку комплекса мер законодательного, административного, экономического и природоохранительного характера,

содействующих рациональному процессу производства и размещению производительных сил. В ходе определения основных направлений региональной политики немаловажную роль играет социальная география, раскрывающая демографические и этнологические особенности Российской Федерации. Демографический фактор заключается в численности народонаселения, закономерностях воспроизводства, естественного прироста, возрастного, полового и экономически активного состава населения государства. Этнологический фактор учитывает особенности этнического состава народонаселения, происхождения этносов, наций, народностей и их взаимодействие.

На современном этапе государственно-правового развития России демографический фактор характеризуется выраженной кризисной тенденцией естественного прироста. Проблема депопуляции народонаселения в условиях территориальной протяженности государства предопределила снижение показателей экономически активного населения, составляющего производительную силу общества. Кризис естественного воспроизводства закономерно обозначил вопросы относительно плотности и размещения населения, обострил проблему неравномерности социально-экономического развития регионов страны, «экономической недееспособности» субъектов, образующих состав РФ2.

Российская Федерация сохраняет исторически сложившиеся особенности этнологического состава народонаселения. Россия является одним из самых многонациональных федеративных государств в мире. Развитие национального самосознания этносов, наций, народностей и народов предопределяет актуальность разрешения в Российской Федерации национального вопроса, связанного с регламентацией правового статуса этносов, образующих состав государства, с определением целесообразности сохранения форм национальной самоорганизации и установлением национально-территориальных границ реализации государственно-властных отношений.

Российская Федерация имеет ярко выраженные особенности геополитического

фактора. В соответствии с политической географией развитие государственности есть процесс взаимодействия двух факторов – государственной политики и географического расположения страны. Закрепляя территориальную дифференциацию политических процессов и явлений, политическая география в качестве основополагающих составных государственно-правового строительства определяет расположение государства, формирование государственных границ и взаимодействие с соседними государствами3.

Геополитическое развитие Российской Федерации характеризуется признанием Конституцией РФ российского общества частью мирового сообщества и установлением приоритета общепризнанных принципов и норм международного права в отношении принципов и норм национальной правовой системы. Однако, учитывая сложившуюся политическую карту мира и территориальную протяженность Российской Федерации, обусловившую взаимодействие с государствами, относящимися к различным правовым системам и преследующими разные внешнеполитические цели, следует отметить остроту проблемы международных отношений со странами Запада и Востока, обеспечения целостности, независимости и суверенной государственности.

Таким образом, современный этап государственно-правового строительства осуществляется в условиях присущих Российской Федерации особенностей территориального, регионального, демографического, этнологического и геополитического факторов. Следует отметить, что вышеуказанные особенности, проявляясь в большей или в меньшей степени, имели место в процессе формирования и эволюции отечественной государственности. Исходя из историко-географического своеобразия возникновения и развития государственности, укоренившихся в обществе традиций по организации государственных и общественных установлений, Россия претерпела поэтапные государственно-правовые преобразования, приведшие к радикальным изменениям в государственном устройстве и переходу от унитарного к федеративному государственному устройству.

Ретроспективный анализ эволюции государственно-правового строительства России позволяет выделить следующие тенденции. Представляя собой образование, созданное посредством объединения обитавших в бассейне Днепра, Десны, Двины и Волги восточнославянских племен, древнерусское государство характеризовалось установлением нетрадиционной формы унитарного государственного устройства, в рамках которого предусматривалось разграничение статуса субъектов, образующих его состав. Децентрализация государственного управления и суда, предпринятая в отношении центральных уделов, сочеталась с целенаправленной деволуцией и деконцентрацией государственной власти на окраинах государства, на территории которых вводилась система военно-десятичного администрирования.

Процесс административной автономизации государственного строительства претерпевает кризис в XII-XIV вв., когда наряду с социально-экономической и политико-правовой обособленностью административно-территориальных единиц происходит дальнейшее усиление децентрализации государственной власти, инспирированное вторжением иностранных государств и обострением проблемы сохранения целостности государства и его суверенитета.

Активная политика по обеспечению государственного единства проводится в XIV-XVI вв. Климатические и природно-ресурсные факторы в условиях дальнейшего развития экономики страны предопределили создание специализированных хозяйственных структур, повлекшее складывание единого национального рынка и унификацию финансовой и денежной системы. Существенную роль в процессе государствообразования сыграло обострение внешнеполитической ситуации. Под воздействием внутренних и внешних факторов происходит консолидация русских княжеств и земель. На смену государственно-правовому партикуляризму создается унитарное государство с жесткой централизацией государственной власти. Для реализации публичной власти в пределах государства, образуемого под эгидой Москвы,

разрабатывались принципы разделения территории государства и создания административно-территориальных единиц. Определяя основания административно-территориального деления, правительство России вынуждено было исходить из взаимодействия экономического, национального и политического факторов.

Экономический фактор обуславливал создание административно-территориальных единиц с учетом сложившихся хозяйственных систем и естественно-географических и производственных особенностей их развития: размера территории, степени отдаленности от центра, численности и плотности населения, характера путей сообщения, экономического потенциала, размещения производительных сил. Национальный фактор предопределял учет при проведении административно-территориального деления государства традиций и особенностей политико-правового развития этносов, наций, народов, входящих в состав многонационального государства. Политический фактор предусматривал соответствие принципов государственно-правового строительства целям и задачам, намеченным государством в области внешней и внутренней политики, необходимость сохранения единства, целостности и суверенности государства, разрешения проблем, обусловленных межнациональными конфликтами.

В результате взаимодействия экономического, национального и внутривнутриполитического факторов в XIV-XVI вв. по мере присоединения к Московскому княжеству удельных русских земель целенаправленно проводилась унификация административно-территориального деления посредством создания уездных и волостных административных единиц, отличавшихся жесткой централизацией государственной власти, реализуемой на основе строгой иерархичности и соподчиненности государственных органов и должностных лиц. Элементы административной автономии имели место лишь в отношении экономически и политически значимой категории бояр и «княжат», которые посредством исходящих от монарха «иммунитетных грамот» наделялись правом самостоятельного решения в пределах вот-

чин административно-полицейских и финансово-податных функций.

Модернизация государственного устройства России наметилась в конце XVI-XVII вв. в ходе законодательной регламентации государственно-правовых институтов, разрабатываемых с учетом активизации захватнической деятельности иностранных государств, внешнеполитической деятельности России и внутренней политики, направленной на абсолютизацию полномочий главы государства. В целях обеспечения целостности территории государства, ограничения вотчинного администрирования, противостояния «думской оппозиции» бояр и нарастающему протесту со стороны закрепощаемых крестьян и горожан осуществляется реорганизация русской армии и вводится воеводско-приказная система местного управления, в соответствии с которой территория государства подлежала разграничению на военно-административные единицы, главами местной администрации которых являлись воеводы – представители военно-командного состава, назначаемые по личному усмотрению монарха.

Наряду с характерными для всех форм государственности экономическим, национальным и политическим факторами при определении принципов территориальной организации власти в XVI-XVII вв. немаловажным обстоятельством являлись особенности реализации в России политики имперского государственного строительства. Политика империостроительства в России наметилась в период активного расширения западных и восточных рубежей Московского государства и получила законодательное оформление при Петре I, закрепившем в 1721 г. правовой статус монарха как императора. Исследователи имперского государственного строительства рассматривают империю как сложное государственное образование, созданное в результате активной внешней экспансии и отличающееся в этой связи обширным географическим пространством, в рамках которого происходит объединение народов, характеризующихся различным уровнем развития экономики и культуры, имеющих различную религиозную принадлежность и традиционно сложившиеся системы управления<sup>4</sup>.

Определение характера внешнеполитической деятельности России и принципов взаимодействия «имперского центра» и «национальных регионов» предполагало выбор между исторически сложившимися формами взаимодействия государств и новозавоеванных стран и народов, не имеющих государственной принадлежности. С одной стороны, Россия в процессе империостроительства, преследуя фискальные интересы, направленные на использование социально-экономического потенциала присоединяемых территорий, имела возможность установить систему «прямого управления», предусматривающую унификацию государственных политико-правовых институтов в пределах установленных государственных границ и введение в целях ассимиляции и русификации покоренных народов единой системы правового регулирования общественных отношений. С другой стороны, возможным являлось создание системы «косвенного управления», при которой государство, учитывая особенности социально-экономического и политико-правового развития народов и этносов, специфику и значимость присоединенной территории и народонаселения, наряду с общепринятыми в общегосударственном масштабе институтами государственной власти устанавливает качественно новый механизм реализации государственной власти и признает действие традиционно сложившихся форм самоуправления.

Своеобразие империостроительства в России характеризовалось тем, что в процессе активной внешнеполитической деятельности по расширению территориальных границ на западных и восточных рубежах, к государству были присоединены сопредельные территории и отдаленные окраины, существенно различающиеся между собой по уровню развития производительных сил, производственных отношений, политико-правовой сферы, материальной и духовной культуры. В этой связи, исходя из комплексного применения экономического, национального, политического факторов и учета особенностей присоединяемых регионов и народов, их населяющих, к государству, политика государственного строительства

была направлена на разграничение правового статуса субъектов, образующих состав Российского государства в XVI – начале XX вв. В рамках унитарной формы государственного устройства наметилась тенденция по преобразованию завоеванных земель в автономии, наделяемые правом самостоятельного решения вопросов внутреннего политико-правового и социально-экономического развития. В зависимости от роли и значения присоединяемых регионов во внутренней и внешней политике государства определялись принципы государственно-правового строительства и происходило разграничение «окраинных земель» по территориальному либо национальному признакам на административные и государственные автономии.

Разработка политики автономизации окраин страны становится актуальной в середине XVII в. в результате воссоединения с Россией Украины. Закрепив за Украиной статус административно-территориальной автономии, глава государства вводит дуалистическую систему управления. С одной стороны, статус административной автономии предполагал сохранение традиционной системы самоуправления и суда, представленной Гетманом, избираемым Казачьей Радой, и совещательным органом в виде Старшинской Рады. С другой стороны, с целью установления государственного контроля на центрально-отраслевом уровне государственного управления был учрежден Малороссийский приказ. На территории Украины была проведена реорганизация административно-территориального деления, предусматривающая создание военизированных административно-территориальных единиц – «полков», возглавляемых назначаемыми главой государства полковыми гетманами<sup>5</sup>.

Новые подходы в региональной государственно-правовой политике наметились с присоединением к России в XVIII в. территории Прибалтики, отличавшейся в результате влияния западноевропейской культуры высоким уровнем развития социально-экономических и политико-правовых отношений. Осознавая актуальность укрепления обороноспособности на погранич-

ной территории и целесообразность расширения политического влияния России, правительство осуществляет по пути военизации административно-территориальные преобразования, в результате которых были созданы губернии, интересы государства в которых представляли определяемые на должность монархом генерал-губернаторы, обладавшие правом самостоятельно определять основные направления реализации государственной политики на вверенной им территории.

Процесс автономизации прибалтийских губерний был сопряжен с созданием многоуровневой системы органов, контролирующей деятельностью местных органов и учреждений. Контрольные функции за проведением на территории прибалтийских губерний финансовой политики возлагались на Камер-контору ливонских, эстляндских и финляндских дел. Надзор за отправлением судебных функций осуществляла Юстиц-коллегия ливонских, эстляндских и финляндских дел. В целях разрешения противоречий между новообразуемыми органами государственной власти и сложившейся в период шведского господства в XVI-XVII вв. на территории Прибалтики системы самоуправления и суда правительство России вводит институт дворянских советников, действующих при генерал-губернаторе, и сохраняет систему дворянских сословных учреждений<sup>6</sup>.

Особый правовой статус в процессе автономизации западных окраин приобретает присоединенная в 1809 г. к России в результате русско-шведской войны территория Великого княжества Финляндского. Законодательно закрепив статус монарха как Великого князя Финляндского, глава государства учреждает высший орган в виде Комитета по делам Финляндии и преобразует Великое княжество Финляндское в генерал-губернаторство. Учитывая политико-правовую самостоятельность, признаваемую за Финляндским княжеством на протяжении всего периода вхождения в состав Шведского королевства, глава Российского государства, исходя из внутривнутриполитических и внешне-стратегических целей, сохраняет сложившуюся систему сословного представительства и пре-

доставляет Сейму законодательные полномочия в области регламентации внутренних экономических и социальных правоотношений. Принимая во внимание исторически сложившуюся обособленность правовой системы Финляндского княжества, влияние западноевропейских государств на развитие экономики и товарно-денежных отношений, глава Российского государства закрепляет за Сеймом право определять денежную систему генерал-губернаторства и регулировать вопросы таможенной и налоговой внутренней политики<sup>7</sup>.

Правом автономии наделялось в составе России созданное в начале XIX в. царство Польское. Согласно Конституции 1815 г. система управления царством Польским предусматривала установление взаимодействия Департамента по делам Царства Польского, наместника и Государственного Совета, представляющих интересы главы Российского государства, с национальным сословно-представительным органом – Сеймом. Своеобразием отличалась регламентация соотношения общеимперских и национальных государственно-правовых институтов в процессе реализации Сеймом законодательных полномочий. Признавая двухпалатную структуру представительного органа, глава Российского государства определяет состав верхней палаты – Сената, замещаемой по личному усмотрению монарха, и порядок замещения нижней палаты – Посольской избы посредством избрания представителей местными дворянскими собраниями. Система местного управления царства Польского действовала на основе исторически сложившегося административно-территориального деления на воеводства, поветы и гмины<sup>8</sup>.

Расширение территории России на юге страны предопределило присоединение в XVIII-XIX вв. Кавказа, население которого представляло собой разрозненный этнический конгломерат, включавший более пятидесяти народов, отличавшихся социально-экономическим и политико-правовым партикуляризмом. Исходя из внешнеполитических планов государства, связанных с ведением русско-турецких войн, нарастающего противодействия со стороны покоряемых народов и внутренней национальной

розни между горскими народами, в отношении Кавказа по мере присоединения к России разработке подлежали разнообразные методы «водворения прочного устройства». В зависимости от остроты и злободневности внешнеполитических и внутренних задач государства проводилось поэтапное административно-территориальное деление Кавказа на губернии, области, провинции, уезды и округа, вводилась система управления в лице Главнокомандующего войсками Кавказского военного округа и комендантов. Целенаправленная военизация системы управления и суда и установление военно-полицейского режима сопряжены были с предоставлением привилегий местной феодальной знати, содействующей реализации государственной политики посредством функционирования традиционно сложившихся органов местного самоуправления<sup>9</sup>.

В процессе оформления российской государственности в XVI – начале XX вв. особым своеобразием правового статуса в государственно-правовой системе России характеризовались территории, расположенные на востоке страны – Закаспийская область, Туркестанский край и Сибирь. В отличие от западных окраин государства, характеризующихся относительно высоким уровнем развития социально-экономических и политико-правовых отношений, восточные окраины государства отличались самобытностью и архаичностью материальной, духовной и правовой культуры. Вследствие этого на территории образованного 1867 г. в результате присоединения к России тюркских народов Туркестанского генерал-губернаторства (с 1886 г. – Туркестанский край) была введена двухуровневая система «военно-туземного управления». Первую ступень власти представлял командующий состав рассредоточенных вооруженных сил, реализующий помимо военных административно-полицейские и судебные функции. Вторая ступень публично-властного аппарата была представлена органами территориального общинного управления в лице местной туземной знати. В 1882 г. на территории Туркменистана была образована Закаспийская область, первоначально входившая в состав Кавказского наместничества, в

**АНОТАЦІЯ**

*В статье проанализированы основные исторические этапы государственно-правового строительства Российской державы, детально исследованы особенности реализации государственной политики в отношении отдельных регионов государства.*

**SUMMARY**

*The paper analyzes the main historical stages of state-legal construction of the Russian state, studied in detail features of the implementation of the state policy in respect of certain regions of the state.*

1890-1897 гг. переданная в непосредственное ведение Военного министерства и затем включенная в состав Туркестанского края.

Завершая анализ государственно-правового строительства России, следует отметить разнообразие методов и средств реализации публично-властных полномочий на территории субъектов, образующих состав государства. Определяя основные направления правовой политики в сфере государственного устройства, организации и реализации власти, правительство России исходило из совокупности внешнеполитических и внутренних – геополитических, экономических и социальных факторов. Проводя политику правового партикуляризма в сфере государственно-правового строительства, правительство законодательно регламентировало статус субъектов, образующих центральную часть государства. На территории центральной части России с момента государствообразования наметилась тенденция по унификации принципов административно-территориального деления, организации местного аппарата власти, органов суда и общественного самоуправления. В условиях унификации правового статуса субъектов, образуемых в центральной части России, осуществлялись меры по централизации и деконцентрации государственного управления, направленные на создание иерархической системы органов государственной власти, основанной на принципах строгой соподчиненности.

Качественно новые принципы организации власти были разработаны в отношении присоединяемых к России национально-разнородных территорий, политически обособленных государственных образований и окраинных земель. Система централизованного административно-территориального управления, основанного на деконцентрации государственно-властных полномочий, была дополнена элементами децентрали-

зации и деволюции, предусматривающими предоставление отдельным субъектам государства права административной автономии и использование исторически сложившихся форм общественного управления.

**Литература**

1 Алексеев В.В. Регионализм в России. Екатеринбург, 1999; Алексеев В.В., Алексеева Е.В., Денисевич М.Н., Побережников И.В. Региональное развитие в контексте модернизации. Екатеринбург-Лувен, 1997.

2 Глигич-Золотарева М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // Государство и право. 2006. № 10. С. 17.

3 Гаджиев К.С. Введение в геополитику. М., 1998; Замятин Д.Н. Власть пространства и пространство власти. Географические образы в политике и международных отношениях. М., 2004; Туровский Р.Ф. Русская геополитическая традиция. // Вестн. Московского ун-та. Сер. 12. 1996. № 5.

4 Капеллер А.Э. Россия – многонациональная империя. М., 2000; Каспэ С.И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика. М., 2001; Кодан С.В. Империя как политико-правовое явление (теоретический и исторический аспекты) // Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы. Екатеринбург, 2004; Стешенко Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие. X-XXI вв. М., 2002.

5 Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 69-70.

6 Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. М., 1998.

7 Лузен Л.Я. Политическое положение Финляндии в составе России. СПб., 1904; Ньюгольм К. Положение Финляндии в Российской державе. Берлин, 1901; Остен-Сакен В. Государственно-правовое положение Великого княжества Финляндского в Российском государстве. СПб., 1910.

8 Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиертчак М. История государства и права Польши. М., 1980.

9 Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX в.). М., 1998. С. 61, 135-136.