

Кониченко Жанна Дмитриевна, Кониченко Александр Викторович, Зайцева Лариса Александровна
ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РОССИИ КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН

В статье проанализирован процесс эволюции политико-территориальной организации России. Исследованы особенности территориальной системы на различных этапах ее развития. Сделана попытка систематизировать основные периоды трансформации политико-территориальной организации в современной России. Охарактеризовано значение первого в новейшей истории Российской Федерации принятия в ее состав другого государства (Республики Крым) и образования в ее составе новых субъектов.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/24.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2015. № 1 (51): в 2-х ч. Ч. I. С. 86-90. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

TERRITORIAL PUBLIC SELF-ADMINISTRATION AS FORM OF TERRITORIAL SELF-ORGANIZATION OF CITIZENS BY THE EXAMPLE OF THE CITY OF PERM

Komel'kova Yuliya Vladimirovna

Pershina Elena Mikhailovna

Perm National Research Polytechnic University

ykomelkova@mail.ru; pershina.em@yandex.ru

The article examines the role of territorial public self-administration (TPS) as a form of the participation of population in the processes of regional self-administration. The paper reveals the essence of TPS as a form of the self-organization of citizens for the autonomous realization of their own initiatives in addressing the regional problems of local intra-city territory. The authors provide an analysis of the level of the information awareness of population on TPS movement and activity in the city of Perm. The researchers reveal problems in TPS activity interfering with the development of the civil initiative of population on addressing regional issues; they formulate recommendations on raising the level of the political and financial autonomy of TPS functioning.

Key words and phrases: territorial public self-administration; self-organization of citizens; information awareness of population; process of disaggregation of TPS; political and financial autonomy; social partnership.

УДК 321(470+571)

Политология

В статье проанализирован процесс эволюции политико-территориальной организации России. Исследованы особенности территориальной системы на различных этапах ее развития. Сделана попытка систематизировать основные периоды трансформации политико-территориальной организации в современной России. Охарактеризовано значение первого в новейшей истории Российской Федерации принятия в ее состав другого государства (Республики Крым) и образования в ее составе новых субъектов.

Ключевые слова и фразы: политико-территориальная организация власти; политико-территориальное деление; административно-территориальное деление; федерация; субъект федерации; город федерального значения.

Кониченко Жанна Дмитриевна, к.и.н.

Кониченко Александр Викторович

Зайцева Лариса Александровна, к. полит. н.

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева

Konichenkoz@mail.ru; Alvikt13@mail.ru; Sama_la@mail.ru

ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РОССИИ КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН[©]

Политико-территориальная организация общества – важный атрибут любого современного государства и фактор его стабильного развития. Для такой страны как Россия с ее обширной территорией, региональным разнообразием условий жизни, многонациональным составом населения, качество политико-территориальной организации имеет особое значение. Именно это обстоятельство предопределяет особую актуальность исследования исторического развития и структурных особенностей политико-территориальной организации России. Как справедливо отмечает Д. В. Доленко, территориальное устройство государства является политической формой территориального устройства общества [3, с. 59]. Территориальная организация политической власти предполагает распределение органов власти по территории страны и характер связи между ними. Территориальная организация населения определяется региональной структурой государства, в том числе делением его на политические регионы, имеющие собственные региональные органы власти. К основным элементам политико-территориального строения можно отнести: 1) территорию; 2) межгосударственные и внутригосударственные границы (межрегиональные границы); 3) территориальную организацию, в том числе политико-территориальное деление и территориальное строение системы государственной власти; 4) форму государственного устройства [1, с. 80]. О. В. Цветкова отмечает, что структура политического пространства зависит от модели взаимоотношений центра и периферии. Ускоренное развитие центров сопряжено с вступлением данной страны или региона в стадию (цикл) общественного развития. Для этого центр мобилизует необходимые силы и средства, в частности, прибегает к территориальной концентрации. Во второй фазе территориального цикла происходит трансляция достижений центра на периферию, сглаживание контрастов между ними [11, с. 195].

Таким образом, политико-территориальная организация может быть рассмотрена как система, включающая в себя центр власти и политические регионы, на которые разделено государство. В них действуют региональные органы власти, в рамках которых организована общественная жизнь и функционируют территориальные общности людей. Развитие политико-территориальных организаций различных обществ осуществлялось как в стихийно-эволюционной форме, так и в виде реформ, осуществляемых центральной

властью, и даже в виде революций (обретения независимости бывшими колониями, отделения частей от государства, объединения государственных образований в единое государство, распад империй и т.д.).

Рассматривая принципы, по которым осуществлялось деление, то есть политическая регионализация государства, можно сделать вывод, что они также были различны: численность населения, транспортная доступность, национальный состав и др. Политико-территориальная организация России представляет собой во многом уникальный исторический феномен как с точки зрения циклов и форм развития, так и особенностей ее структуры на различных этапах. В ее развитии имели место различные формы: стихийная эволюция, реформы сверху, революции. При этом достаточно четко прослеживаются четыре больших исторических цикла или периода: 1) цикл стихийно-эволюционного становления и развития политико-территориальной организации; 2) имперский; 3) советский; 4) современный.

Первый период начинался с образования древнерусского государства с центром в Киеве и продолжается вплоть до XVIII века. В рамках этого периода политико-территориальная организация складывалась, во-первых, на основе княжеских и боярских вотчин, уездов, а, во-вторых, в результате создания новых территориальных образований по мере присоединения новых территорий.

Второй исторический период развития политико-территориальной организации, который можно назвать имперским, охватывал XVIII – начало XX в. (с 1708 по 1917 гг.). Его главной особенностью было наличие некоего рационального проекта, положенного в основу политико-территориального устройства, а главной формой развития являлись реформы, проводимые центральной властью. Начало этому циклу было положено губернской реформой Петра I в 1708 г., когда страна была разделена на 8 губерний по пространственно-коммуникационному принципу: выбирался главный город губернии, к которой приписывались все города и поселки, связанные с этим главным городом дорогами [9, с. 50-53]. Позже губернии были разделены на провинции, те на округа-дистрикты, которые позже были упразднены. Следующий этап политико-территориального развития России в рамках имперского цикла начался после второй и последней губернской реформы, осуществленной Екатериной II в 1775 г. В основу нового деления на губернии и уезды был положен такой принцип, как количество населения: губерния должна была насчитывать 300-400 тысяч чел. населения, уезд – 20-30 тысяч [Там же, с. 75-79]. В дальнейшем такая структура менялась лишь количественно (создавались новые губернии) и просуществовала вплоть до 1917 г.

Территориальная организация государственной власти строилась на основе централизации: назначения органов власти сверху вниз (император – губернатор – уездный исправник и т.д.) и отсутствия территориальных выборных органов власти.

Наряду с этим происходила институционализация города как самостоятельного политико-территориального организма. При Петре I появились городские органы управления – магистраты. В 1785 г. Екатериной II была предпринята городская реформа, предусматривавшая создание городского общества, управляемого выборными органами [Там же, с. 113-180].

Качественно-новый этап в рамках имперского цикла развития политико-территориальной организации начался с земской реформы Александра II. В итоге этой реформы, наряду с централизованной системой государственной власти на губернском и уездном уровнях, было создано земское самоуправление, то есть территориальные органы власти, избираемые населением, которые не входили в систему органов государственной власти, имели собственную сферу компетенции (местное хозяйство и социальная сфера) и собственный бюджет.

Таким образом, была создана уникальная, соответствующая российским условиям, эффективная территориальная организация политической власти, включавшая органы государственной власти и земское самоуправление, и позволившая сочетать принципы централизованного государственного управления и территориального самоуправления. Такая территориальная организация власти и, в целом, политико-территориальная организация общества просуществовали до революции 1917 г.

Третий исторический период политико-территориальной организации – советский – оказался гораздо короче имперского (с 1917 по 1991 гг.). Он начался и завершился политико-территориальными революциями: распадом Российской империи и Советского Союза. В ходе этого периода была осуществлена коренная трансформация политико-территориальной организации общества, включавшая как радикальное реформирование политико-территориального деления страны, так и территориальной организации власти. Во-первых, была осуществлена коренная трансформация формы государственного устройства: произошел переход от унитарного централизованного к федеративному государству. Причем в основу последнего впервые в истории был положен национальный принцип: советская федерация стала федерацией национально-государственных образований. В соответствии с принципом национального самоопределения были созданы уникальные в мировой истории политические регионы-субъекты федерации. В конечном счете, была создана политико-территориальная организация: двухуровневая федерация, субъектами первого уровня в которой были союзные республики, а второй уровень представляли автономные республики, автономные области и округа в составе краев и областей. В рамках этой федерации РСФСР, являясь одной из союзных республик, значительно превосходящая другие по территории, населению, экономическому потенциалу, сама являлась федерацией национальных республик.

Наряду с федеративным национально-государственным устройством, включавшим национально-государственные образования, в 1920-е годы было осуществлено новое областное деление страны, на основе экономико-географического принципа. Области и края являлись административно-территориальными единицами, на которые делились союзные республики. В РСФСР же политико-территориальная организация включала в себя две подсистемы: национально-государственное и административно-территориальное устройства. При этом политические регионы национального типа, особенно автономные республики, имели атрибуты государственности, а области и края считались административно-территориальными образованиями,

органы власти которых, относились не к высшим, а к местным Советам. При этом и автономные республики, и области, и края внутри себя имели однотипное административно-территориальное деление, включавшее административные районы и поселения.

Это сложное политико-территориальное деление, включавшее национально-государственные и административно-территориальные образования, было связано системой политической власти, включавшей в себя органы государственной власти (Советы) и партийной власти (КПСС). Все Советы народных депутатов от Верховного Совета СССР до местных Советов составляли «единую систему органов государственной власти» [5, с. 129].

Коммунистическая партия являлась «ядром» политической системы, государственных и общественных организаций, то есть осуществляла политическое руководство всеми органами власти [Там же, с. 113-114].

Исследователи отмечают, что монолит СССР держался... на железном каркасе коммунистической партии, склепанном «демократическим централизмом» [4, с. 67] и его территориальные органы, например, ЦК союзных и автономных республик действовали на тех же правах, что областные и краевые партийные органы.

Таким образом, стержнем сложной двухуровневой федерации, дополненной административно-территориальным устройством, с разностатусными органами государственной власти была централизованная структура партийных органов политической власти. Попытки трансформации данной политико-территориальной организации страны с целью создания Союза Суверенных Государств, демонтаж системы партийной власти привели, в конечном счете, к распаду СССР и образованию Содружества Независимых Государств.

Распад СССР и обретение Россией государственной независимости положили начало новому, современному историческому периоду (циклу) в развитии политико-территориальной организации страны. При этом Российская Федерация в области международных отношений стала правопреемником СССР, а с точки зрения политико-территориальной организации правопреемником и наследником РСФСР. Сама современная Россия пережила радикальную политическую трансформацию, как и ее политико-территориальная организация. Собственно первый этап современного исторического цикла развития политико-территориальной организации России был этапом трансформации и становления ее современной структуры. Эта трансформация включала в себя: 1) трансформацию автономных, советских социалистических республик в современные республики – субъекты Российской Федерации, что, в свою очередь, выражалось в принятии Деклараций о государственном суверенитете (о государственно-правовом статусе в Мордовской ССР), изменении названий республик; 2) подписание Федеративного договора; 3) принятие Конституции Российской Федерации; 4) принятие новых республиканских конституций и уставов других субъектов федерации; 5) заключение дополнительных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В итоге, в рамках этого этапа, была создана качественно новая политико-территориальная организация России, базовым принципом которой стал принцип федерализма. Бывшие административно-территориальные образования, области и края, в результате подписания Федеративного договора, а затем принятия Конституции РФ стали субъектами федерации, равноправными с республиками. Федеративное устройство стало всеохватывающей формой политико-территориальной организации России. Административно-территориальное устройство при этом стало формой внутренней политико-территориальной организации субъектов федерации как национально-государственных, так и территориальных (областей и краев), а его элементами стали районы и поселения. Качественно изменилась и политико-территориальная организация власти. Согласно подходу Е. В. Чиркина схема публичной власти выглядит следующим образом: в каждом территориальном образовании есть своя публичная власть народа (части народа, т.е. данного территориального публичного коллектива в административных границах соответствующей территории). Такой коллектив (его народ) – социальный источник публичной власти определенного территориального публичного образования (государства в государственных границах, субъекта федерации в его административных границах, автономного образования, муниципального образования). Он избирает властные органы таких образований. При этом государственная власть обладает суверенитетом (это – суверенная публичная власть). Власть субъекта федерации – государствозподобная несuverенная публичная власть, муниципального образования – муниципальная публичная власть [12, с. 124]. При этом в Конституции Российской Федерации было зафиксировано, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [6, с. 7].

Таким образом, в результате трансформации унаследованной от Советского государства политико-территориальной организации, возникла качественно новая и уникальная структура: федеративное устройство с двумя типами субъектов (национальными и территориальными), имеющими различный политико-правовой статус (республики, автономные округа, автономная область, области, края, два города федерального значения) [Там же, с. 23-25]. Административно-территориальное деление в этой структуре стало формой политико-территориальной организации отдельных субъектов федерации, а на разных уровнях территориальных публичных коллективов и, соответственно, территориальных публично-правовых образований существуют разные виды публичной власти сообразно своим социальным источникам [12, с. 124].

Второй этап современного периода развития политико-территориальной организации России пришелся на 2000-е гг. Его главным содержанием стало укрепление единства страны и централизации системы государственной власти. Это нашло свое проявление, во-первых, в борьбе с сепаратизмом, обеспечении территориальной целостности страны; во-вторых, в приведении республиканских конституций и других нормативных актов субъектов федерации в соответствие с федеральной конституцией; в-третьих, в создании федеральных округов; в-четвертых, в расширении полномочий Президента Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления (права распускать представительные органы и смещать должностных лиц в случае нарушения федеральной конституции, предлагать кандидатуры глав регионов). Наконец, в рамках этого этапа произошло укрупнение

ряда субъектов федерации на основе добровольного объединения ряда автономных округов с областями и краями, в результате чего произошло сокращение количества субъектов федерации.

Началом нового, третьего этапа современного исторического цикла политико-территориального развития России можно считать произошедшее 18 марта 2014 г. принятие Республики Крым в состав Российской Федерации и образовании в ее составе новых субъектов: Республики Крым и города Севастополя. Событие это знаменательно потому, что в истории Российской Федерации это первое (в отличие от Российской империи и Советского Союза) расширение территории и вхождение в ее состав новых территорий, получивших статус субъектов. Естественно, что сам процесс вхождения имеет и существенные политико-правовые особенности. Для всех остальных субъектов Российской Федерации базовыми были Федеративный договор и Конституция Российской Федерации, определившие их статус в государственном устройстве. Для Крыма и Севастополя также базовыми были два документа – Договор и Федеральный конституционный закон. Но если в случае с другими субъектами РФ федеративный договор был договором о разграничении полномочий и предметом ведения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и субъектами федерации [9], то в случае с Крымом и Севастополем договор и конституционный закон являются не просто актами о разграничении полномочий, а актами о принятии в состав Российской Федерации [2; 8]. Таким образом, и договор, и Федеральный конституционный закон являются первыми в истории Российской Федерации правовыми актами о принятии в ее состав новых территорий. При этом надо отметить, что Республика Крым, как и другие современные российские республики, является наследием советской государственности и ее национальной политики, но с более сложной исторической судьбой. Она была национальной (крымско-татарской) автономией в составе РСФСР, затем в Украинской ССР. В составе независимой Украины она была республикой, затем автономной областью. Наконец, в составе Российской Федерации она является Республикой с тремя государственными языками.

Вхождение г. Севастополь в состав России в качестве самостоятельного субъекта также имеет уникальные особенности. До этого городами федерального значения были столица и крупнейший экономический и культурный центр (Москва и Санкт-Петербург соответственно). С обретением Севастополем статуса города федерального значения впервые такой статус получает город, имеющий особое военное и геополитическое значение для России.

Есть мнения, что данный процесс безупречен с точки зрения норм международного права. Однако нельзя не согласиться с точкой зрения И. Лексина, что обосновывая соответствие произошедшего перехода Крыма в Российскую Федерацию международному праву, необходимо иметь в виду, что последнее само по себе весьма политизировано. Содержание и границы международного права ситуативны и изменчивы, причем эта изменчивость довольно произвольна: правовой характер тем или иным решениям придается по воле государств, независимо от того, соответствуют ли эти решения принципам международного права, по мнению других участников международного сообщества (например, как известно, независимость Республики Косово признана более чем сотней государств) [7, с. 55].

Подводя итог, всему вышесказанному отметим, что если элементами территориальной организации общества являются те или иные территориальные социальные общности, то территориальную организацию государства образуют территориальные политические институты.

В историческом развитии политико-территориальной организации России можно констатировать наличие уникальных особенностей и в циклах, и формах этого развития, и в ее структуре. В наибольшей степени это относится к XX – началу XXI в., советскому и современному историческим периодам.

Советский период начался и завершился революциями и распадом единого государства. Однако после 1917 г. была создана уникальная политико-территориальная организация в виде федерации советских национальных республик, дополненной административно-территориальным устройством. Структура политической власти при этом включала в себя две подсистемы: государственную и партийную, обеспечивавшие сочетание федерализма и централизма.

После распада СССР Россия в качестве независимого государства осуществила коренную трансформацию советского политико-территориального наследия и создала уникальную федерацию, включающую в себя субъекты федерации как национального, так и территориального типов с различными политико-правовыми статусами. А зафиксированный в ст. 3 Конституции принцип народовластия осуществляется, в том числе, всей системой публичной власти на каждом уровне территориальных публично-правовых образований: федеральном, региональном, местном. В рамках этого исторического периода в 2014 г. произошло первое в истории Российской Федерации принятие в ее состав другого государства (Республики Крым) и образование в ее составе новых субъектов.

Список литературы

1. Баранов А. В., Варгумян А. А. Политическая регионалистика: курс лекций. М.: Союз, 2004. 332 с.
2. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/20605> (дата обращения: 02.09.2014).
3. Доленко Д. В. Политика и территория. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. 264 с.
4. Зубов А. Б. Советский Союз: из империи – в ничто? // Полис. 1992. № 1-2. С. 56-74.
5. Конституция общенародного государства. М.: Политиздат, 1978. 247 с.

6. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993. 64 с.
7. Лексин И. Новые субъекты в составе Российской Федерации: проблемы теории, законодательства и практики его применения // Федерализм. 2014. № 2. С. 51-60.
8. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон РФ от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗ. URL: <http://www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html> (дата обращения: 02.09.2014).
9. Политическая история России: хрестоматия / сост. В. И. Коваленко. М.: МНЭПУ, 1993. 324 с.
10. Федеративный договор: Документ. Комментарий / под ред. Р. Г. Абдулатипова. М.: Республика, 1992. 79 с.
11. Цветкова О. В. Политико-территориальная структура государства: теоретико-методологические основы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 9 (47). Ч. I. С. 193-196.
12. Чиркин В. Е. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности // Государство и право. 2013. № 1. С. 124-125.

POLITICAL AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF RUSSIA AS HISTORICAL PHENOMENON

Konichenko Zhanna Dmitrievna, Ph. D. in History
Konichenko Aleksandr Viktorovich
Zaitseva Larisa Aleksandrovna, Ph. D. in Political Sciences
N. P. Ogarev Mordovia State University
Konichenkoz@mail.ru; Alvikt13@mail.ru; Sama_la@mail.ru

The article analyzes the process of the evolution of the political and territorial organization of Russia. The features of the territorial system at various stages of its development are studied. An attempt is made to systematize the main periods of the transformation of political and territorial organization in modern Russia. The authors characterize the significance of the first in the modern history of the Russian Federation adoption of another state (the Republic of Crimea) in its composition, and the formation of new subjects in its composition.

Key words and phrases: political-territorial organization of power; political-territorial division; administrative-territorial division; federation; subject of federation; federal city.

УДК 351/354(075.8)

Юридические науки

Статья рассматривает основные теоретические аспекты, касающиеся сущности права граждан и их объединений на участие в формировании органов местного самоуправления. Автором анализируется соотношение данного права с правом на осуществление местного самоуправления, выявляются черты институционализации рассматриваемого права в российской государственно-правовой системе, практические проблемы, так или иначе связанные с реализацией этого права. В работе предлагается собственное определение права граждан и их объединений на участие в формировании органов местного самоуправления.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление; формирование местной власти; объединения граждан; местное население; граждане; органы местного самоуправления.

Кудрявцев Валентин Викторович

Марийский государственный университет
Val8882@rambler.ru

ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ФОРМИРОВАНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСНОВНЫЕ СУЩНОСТНЫЕ ЧЕРТЫ®

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 14-33-01255.

Если говорить о значении права граждан и их объединений на участие в формировании органов местного самоуправления в российской правовой системе, то нужно отметить, что данное право играет важнейшую роль в реализации как народовластия, так и права граждан и их объединений на местное самоуправление. Исторический опыт показывает, что каждый этап в отечественной истории, связанный с демократизацией государственного устройства и общественной сферы, модернизацией государства, неизбежно сопровождался усилением правовых гарантий участия граждан и их объединений в формировании органов местного самоуправления. Это имело целью поспособствовать и в значительной степени способствовало формированию зачатков подлинного самоуправления на местах, которое должно быть направлено на удовлетворение интересов местного населения.