

Д. В. Белявцева

Белорусский государственный университет, Минск

D. Bialiautsava

Belarusian State University, Minsk

УДК 323.174

ПРОЕКТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ

PROJECTS OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE STATE: CONCEPTUAL APPROACHES TO THE STUDY

В статье рассматривается территориальная организация государства как единство территориального деления и территориального устройства. Анализируется терминологический аппарат изучения территориально-властных отношений в различных научных школах, определяется возможность его сопряжения. Выделяются особенности использования правового и политико-нормативного подходов при анализе проектов территориальной организации государства с учетом специфики историко-правового развития.

Ключевые слова: территориальная организация государства; государственное строительство; административно-территориальное устройство; политико-административное устройство; политико-территориальное устройство.

The article considers the territorial organization of the state as a unity of territorial division and territorial structure. The terminological apparatus of studying territorial-power relations in various scientific schools is analyzed, and the possibilities of its conjugation are determined. The features of the use of legal and political-normative approaches in the analysis of projects of the territorial organization of the state, taking into account the specifics of historical and legal development, are highlighted.

Keywords: territorial organization of the state; state construction; administrative-territorial structure; political-administrative structure; political-territorial structure.

Формирование и развитие любого государства сопряжено с процессами его территориальной организации. Проекты территориальной организации государства в первую очередь нацелены на обеспечение его безопасности, суверенитета и управляемости. Особую актуальность деятельность на стратегическом уровне государственного управления приобретает в условиях активных изменений параметров внешнего и внутреннего развития. Они заставляют субъектов территориально-властных отношений корректировать территориальную организацию государства. Современность демонстрирует тектонические сдвиги в геополитических и экономических процессах и отношениях и выдвигает проблематику территориальной организации государства на авансцену научных исследований. Указанная проблематика характеризуется высокой степенью дискуссионности, различиями в исследовательских подходах и применяемой терминологии.

В фокусе западноевропейских и американских авторов находятся проекты многоуровневого управления, формирования наднациональных органов власти, национальные модели федерализма и унитаризма и особенности их развития. Российские и белорусские исследователи анализируют трансформацию территориально-государственного устройства в рамках политики централизации и децентрализации государственного управления, развития административно-территориального устройства, местного управления и самоуправления, отношений центра и регионов (Г. А. Василевич, Т. А. Васильева, М. В. Глигич-Золотарева, А. Д. Гуляков, С. А. Елизаров, И. В. Лексин, С. И. Некрасов, Р. С. Павловский, В. А. Черепанов, В. Е. Чиркин, М. А. Шафир, А. С. Яценко и др.). В данной статье мы проанализируем терминологический аппарат исследования заявленной темы, применяемый в различных научных школах, выявим возможности его сопряжения и определим познавательный потенциал основных концептуальных подходов в изучении территориальной организации государства.

Термин «территориальная организация» подразумевает как процесс, деятельность, так и ее результат. Применительно к организации территории государства, результат – это территориальное устройство государства или государственное устройство, система взаимоотношений между государством в целом, его центральной властью и территориальными составными частями, точнее населением территориальных частей и действующими там органами публичной власти. Данная система предстает в определенной форме, модели и обладает разновидностями, отличительными чертами, характерными для различных этапов государственного строительства. В научных исследованиях территориально-властные отношения рассматриваются не только в терминах «государственное устройство», «унитаризм» и «федерализм», но и в связи с «децентрализацией», «централизацией», «регионализацией», «территориальной организацией государственного аппарата», «территориальной организацией публичной власти», отношениями «центр-регионы» и др., что отражает процессуальные аспекты политики.

Территориальная организация государства как процесс есть целенаправленное формирование отношений между центром и регионами или территориальное строительство государства. Субъектами этого процесса являются в первую очередь органы государственной власти, а также иные политические институты и группы, которые могут действовать опосредованно, пытаясь влиять на органы государственной власти. Представляется, что терминологические различия в описании указанного процесса в рамках определенных научных школ связаны как с политико-идеологическим влиянием, так и с особенностями периода государственного строительства конкретного государства.

В XX в. в советском и постсоветском дискурсе доминировало стремление к отражению вопросов территориальной организации государства с позиций правового (нормативного) и политико-правового

(политико-нормативного) подходов в рамках изысканий по государству и праву, конституционному праву и др. В исследовательской литературе присутствовало разнообразие научной и нормативной терминологии. Наиболее используемыми были следующие: «государственное устройство», «федерация», «автономия», «административно-территориальное деление», «административно-хозяйственное деление», «районирование», «территориальная организация государственного аппарата». Их применение отражало этапы развития Советского государства. В частности, термины «административно-хозяйственное деление», «районирование» и «территориальная организация государственного аппарата» подчеркивали активную роль государства в области экономики и соответствовали этапам существенных экономических преобразований. Термин «административно-территориальное устройство», характерный, в том числе, и для западной школы исследований по обозначенной проблеме, в советских изысканиях второй половины XX в. отражал функциональные аспекты строительства государственного аппарата [1, с. 43–45]. Следует подчеркнуть, что он применялся и по отношению к федеративным государствам [2, с. 10–11], а сегодня закреплен в нормативных документах и доминирует при изучении унитарных образований. Например, в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» вышеуказанный термин определяется как деление территории Республики Беларусь на определенные части в целях эффективной организации государственного управления и местного самоуправления, обеспечения законности и правопорядка, реализации прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь.

В конце XX–XXI вв. на постсоветском пространстве наблюдается усиление влияния либерального дискурса и обращение к процессуальным вопросам территориально-властного обустройства: территориальная организация государства изучается в контексте регионализации, формирования многоуровневого управления и регионального государства, демократизации процессов управления [3].

Обусловленность процесса территориальной организации государства не только политической волей правящих элит, но и спецификой и традициями политического пространства создает «ловушки» с точки зрения применения терминологии и использования концептуальных подходов, представленных в различных научных школах. На наш взгляд, изучение территориально-властных отношений предполагает использование как правового и политико-нормативного, так и историко-правового подходов. Например, в преамбуле Конституции Республики Беларусь обозначается значимость многовековой истории развития белорусской государственности, культурных и духовных традиций народа Беларуси, в ст. 4 – идеологии белорусского государства – для функционирования и развития госу-

дарства. Актуализация цивилизационных, ценностных и идеологических составляющих в государственном строительстве Республики Беларусь подчеркивает тот факт, что в основе понятия «территориальная организация государства» лежит трактовка последнего не только как географического, но и политического явления.

Сегодня доминирующим в изысканиях по организации территории государства на постсоветском пространстве является термин «территориальная организация публичной власти», который зачастую отождествляется с «территориальным устройством». Ряд авторов подчеркивает неправомерность данной позиции и отмечает, что сам термин «территориальная организация публичной власти» до конца не определен [4–6]. Отметим, что еще в советской школе изучения территориально-властных отношений подчеркивалось, что территориальная организация государства есть единство территориального деления и территориальной организации государственного аппарата или территориального устройства. В частности, В. А. Рянжин выделял следующие разновидности территориального устройства и, соответственно, территориального деления: политико-территориальное, административно-территориальное и политико-административное. Они были характерны соответственно для федеративного, унитарного и смешанного государственного образования, в котором есть элементы и федерации и унитарного государства. Автор называл политико-административное устройство такого государства также федерацией, но особого рода, и распространял на устройство СССР [7].

На наш взгляд, применение термина «политико-административное территориальное устройство» позволяет сопоставить историческую разновидность национальной модели территориального устройства, обозначаемую как централизованная или децентрализованная, с такой формой территориального устройства, как региональное государство. Проблематика регионального государства активно разрабатывается в рамках западноевропейского и американского политологического дискурса. Она может рассматриваться как технология продвижения либеральной модели государственного управления, нацеленной на снижение роли национального государства как субъекта политических процессов разного уровня. Термин «региональное государство» носит доктринальный характер, не используется в нормативных правовых актах и призван «показать, что регионализация – это процесс движения от унитаризма в направлении федерализма, который может протекать в различных формах» [8, с. 369].

Выделение характеристик регионального государства представляется сложной научной задачей. С точки зрения правового подхода к ним относятся: право территориальной автономии принимать в пределах своей компетенции законы; разграничение полномочий между центральной властью и автономиями при сохранении остаточной компетенции за центром; предоставление разным регионам различной степени автономии; осуществление

контроля за деятельностью региональных органов власти органами конституционного уровня; невозможность участия в пересмотре конституции страны, отсутствие полномочий в сфере судостроительства и др. Но сегодня дискутируемой является даже ключевая черта – наличие автономных территориальных образований, обладающих различным правовым положением, асимметричность. На практике региональными государствами считают Италию, Испанию, Великобританию, Францию и другие «превращающиеся» в федерации государства. Не все территории данных образований обладают автономией. Это подчеркивает значимость применения политико-нормативного и историко-правового подходов к исследованию проблем территориальной организации государства.

Проблема выделения отличительных признаков федерации или политико-территориального устройства также не нова. Они проявляются в особенностях связей центра и частей федеративного государства, в специфике территориальной организации государственного аппарата. Перечень признаков федерации может быть достаточно обширным. Например, М. В. Глигич-Золотарева выделила более 30 признаков федерации [9]. Обозначение признаков как федеративных государств, так и региональных является достаточно субъективным. Как мы уже подчеркивали, это во многом определяется не только внутренними особенностями политического процесса в государстве, но и историческим контекстом, геополитическими тенденциями.

Развитие, например, таких федеративных государств, как США, Канада, знает этапы и централизации, и децентрализации государственного управления. Они были обусловлены как внутренними, так и внешними обстоятельствами. Им соответствовали определенные концептуальные модели федерации, территориальной организации государственного аппарата (дуалистическая, кооперативная и др.). В этой связи обращают на себя внимание подходы двух признанных в области исследования федерализма российских авторов В. А. Черепанова и В. И. Чиркина. Так, В. А. Черепанов в качестве ключевой характеристики федеративного государства называет наличие государственной власти у территориальных субъектов ее составляющих [10], что отсутствует в региональном государстве. В свою очередь В. И. Чиркин, говорит лишь об ограниченной квазиполитической публичной власти [11].

Каковы принципиальные различия между федеративным и региональным государством? Анализ территориального устройства государства содержит еще одну «ловушку». Зачастую «имеет место смешение концептуальных свойств с практическими механизмами и иными средствами, при помощи которых достигается реализация данных свойств. Эти средства позиционируются в качестве сущностных признаков той или иной формы государственного устройства, хотя справедливо было бы считать их лишь вспомогательными чертами, типичными для того или иного времени и политического контекста» [12, с. 478]. На наш взгляд, речь идет о «столкнове-

нии» результатов, полученных в рамках правового и политико-нормативного подхода к анализу территориального устройства.

С точки зрения правового подхода необходимо подчеркнуть, что разграничение федеративных и региональных государств предполагает выделение таких характеристик, которые не зависели бы от политического, исторического контекста. При таком подходе федерация должна включать территориальные образования, обладающие не только политическими полномочиями, позволяющими им участвовать в принятии решений на союзном уровне, но и процессуальным равенством. Правосубъектность обеспечивается через закрепление соответствующего конституционного статуса. Среди других параметров существенную роль в рамках политического процесса макроуровня играет наличие в составе национального парламента второй палаты, представляющей интересы субъектов федерации. Но и это не гарантирует возможность участия в качестве субъекта отношений по вопросам союзного уровня. Социально-экономические, этнорелигиозные и другие характеристики субъекта территориальной организации государства могут в существенной степени повлиять на процессуальное равенство.

Среди важнейших политических составляющих обеспечения функционирования федеративных отношений с точки зрения политического нормативизма выступают заинтересованность и воля в осуществлении государственной власти. Выражением заинтересованности и воли в осуществлении государственной власти в ряде исследований считается возможность участия в изменении конституции. Российский ученый А. С. Яценко в свое время отмечал, что «вопрос об изменении конституции в целях расширения или сужения той или иной компетенции есть вопрос существенно федеративный» [13, с. 354]. Для проявления воли необходимо обладать «компетенцией компетенций».

Если обратиться к компетенциям региональных государств, то можно отметить, что большинство из них таковой не обладают. Например, в Испании автономные сообщества не принимают непосредственного участия в изменении Конституции. Сенат Испании лишь условно может считаться органом представительства автономных сообществ. Политический нормативизм в этой связи дополняет правовой подход, ориентирует нас на анализ не только нормативных правовых источников, но и действий субъектов политического процесса, направленных на реализацию определенных целей, а также экспертных оценок по данному вопросу.

Проанализируем с точки зрения политического нормативизма процессы территориального строительства СССР в 1920–1930-е гг. XX в., которые стали переломными, в том числе и для развития белорусской государственности. Решение вопроса о взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками виделось политическим элитам по-разному. Так, И. В. Сталиным был предложен план автономизации. Он содержал пункты, признающие целесообразным формальное «...вступление независимых Советских республик... в состав РСФСР...» и подчинение всех советских республик

РСФСР [14, с. 192–193]. В свою очередь В. И. Ленин представил проект формирования СССР на началах федерализма, равенства всех союзных республик [15, с. 211]. Данный проект фактически был нацелен на создание политико-территориального устройства государства. Среди экспертных оценок можно выделить позицию профессора М. А. Рейснера, который в вопросе государственного строительства исходил из принципа территориального, а не национального начала. Национальный принцип рассматривал как идеологический фактор [16, с. 86]. Российский ученый А. С. Яценко также отмечал, что «...всякий национальный, раздробляющий федерализм есть лишь крайнее выражение провинциализма... во всяком провинциально-племенном федерализме есть известная доля анархизма, отрицания существующих государств» [13, с. 767].

На Пленуме ЦК РКП(б) был принят проект федерализации, что нашло далее отражение в Декларации и Договоре об образовании Союза Советских Социалистических Республик 30 декабря 1922 г. Характерной чертой этапа институционализации территориального строительства СССР были активные дискуссии, согласования и компромиссы с национальными элитами [14, с. 31–32]. Экспертное сообщество выделяло в устройстве Советского государства не только элементы конфедерации [17]. Оно отмечало, что перечень предметов, отнесенных к кругу ведения Союза, был весьма широкий, не разграничивающий предметы централизации и децентрализации [18 с. 32]. Конструкция Союза рассматривалась как не способная гарантировать право наций на самоопределение [19, с. 230–231], а союзные республики как обладающие лишь потенциальным суверенитетом [20]. В 1920–1930 гг. для решения территориальных диспропорций в развитии СССР руководство активно использовало инструменты региональной политики «сплочения» (бюджетное финансирование, языковую и политическую «коренизацию» и др.). Это предопределило усиление центростремительных тенденций и переход к плану автономизации. Принятие Конституции СССР 1936 г. завершило этап «мягкого» федерализма. Труды И. В. Сталина приобрели нормативный статус, а территориальное устройство – черты политико-административной разновидности. Отсутствие политической воли у субъектов федерации в принятии решений союзного уровня, по сути, приблизили данную разновидность к региональному государству.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

Территориальная организация государства есть единство территориального деления и территориальной организации государственного аппарата или территориального устройства. Она определяется конфигурацией политического пространства, характеризуется устойчивостью и может подвергаться изменениям с учетом необходимости обеспечения безопасности, территориальной целостности и устойчивого развития государства в условиях внутренних и внешних вызовов. Проекты территориальной организации государства определяются политической волей и заинтересованностью

правлящих элит и лежат в плоскости централизации и децентрализации государственного управления. Динамика проектов территориальной организации государства с учетом исторического и геополитического контекста государственного строительства может быть обозначена как «маятник государственного строительства».

Исследование территориальной организации государства имеет терминологические особенности в различных научных школах, что обусловлено спецификой политико-идеологического пространства их локализации. Указанные особенности предполагают не только применение правового и политико-правового подходов при анализе территориально-властных отношений, но и учет специфики исторического контекста развития государства. Выбор разновидности территориального устройства: административно-территориальное (унитарное государство), политико-административное (региональное государство), политико-территориальное устройство (федеративное государство) – отражает баланс отношений между центром и регионами с учетом цивилизационных и ценностных оснований государственности.

Особенности процесса территориальной организации СССР в 1920–1930-е гг. позволяют утверждать, что образование регионального государства возможно не только через преобразование унитарного путем децентрализации, но и через централизацию и автономизацию федерации.

Список использованных источников

1. Некрасов, С. И. Вопросы территориальной организации советского государства и государственного аппарата в науке государственного права / С. И. Некрасов // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 6. – С. 42–59.
2. Павловский, Р. С. Административно-территориальное устройство СССР / Р. С. Павловский, М. А. Шафир. – М.: Госюриздат, 1961. – 127 с.
3. Белявцева, Д. В. Институализация региональных политических исследований на постсоветском пространстве / Д. В. Белявцева // Научные труды РИВШ. – Минск: Изд-во РИВШ, 2017. – С. 20–28.
4. Васильева, Т. А. Концепция территориальной организации публичной власти в современном конституционализме / Т. А. Васильева // Философия права и конституционализм (материалы четвертых философско-правовых чтений памяти академика В. С. Нерсесянца, 2 октября 2009 г.). – М.: Институт государства и права РАН, 2010. – С. 94–105.
5. Некрасов, С. И. Территориальная организация публичной власти: понятие и существенная характеристика / С. И. Некрасов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 21–24.
6. Чиркин, В. Е. Территориальная организация публичной власти / М. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2021. – 208 с.
7. Рянжин, В. А. Советский федерализм и территориальная организация государства / В. А. Рянжин // Правоведение. – 1973. – № 1. – С. 7–16.

8. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование): монография / А. С. Автономов [и др.]; отв. ред.: Б. Н. Топорнин; редкол.: А. С. Автономов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. – М.: Юрист, 2001. – 376 с.

9. *Глигич-Золотарева, М. В.* Теория и практика федерализма: системный подход / М. В. Глигич-Золотарева; науч. ред. Н. М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2009. – 640 с.

10. *Черепанов, В. А.* Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования / М. А. Черепанов. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018. – 336 с.

11. *Чиркин, В. Е.* О публичной власти (постановка проблемы) / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8–15.

12. *Лексин, И. В.* Соотношение федеративной и регионалистской формы государственного устройства: проблемы и решения / И. В. Лексин // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2012. – Вып. 12. – С. 476–486.

13. *Яценко, А. С.* Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства / А. С. Яценко. – Юрьев: тип. К. Маттисена, 1912. – 841 с.

14. Из истории образования СССР. Документы и материалы о работе комиссии Оргбюро ЦК РКП(б) по подготовке вопроса «О взаимоотношениях РСФСР и независимых республик» к Пленуму Центрального Комитета партии (6 октября 1922 г.) // Известия ЦК КПСС. – 1989. – № 9. – С. 191–218.

15. *Ленин, В. И.* Письмо В. И. Ленина Л. Б. Каменеву о проекте резолюции Пленума ЦК РКП(б), подготовленном комиссией И. В. Сталина, о вхождении независимых республик в состав РСФСР [Электронный ресурс] / В. И. Ленин // Российский государственный архив социально-политической истории. Ленин. – Режим доступа: <https://lenin.rusarchives.ru/dokumenty/pismo-vi-lenina-lb-kamenevu-o-proekte-rezolyucii-plenuma-ck-krb-podgotovlennom-komissiey>. – Дата доступа 04.01.2023.

16. *Биоюшкина, Н. И.* Проекты образования СССР: спорные проблемы дефинирования и экспертные оценки / Н. И. Биоюшкина // Юридическая техника. – 2022. – № 16. – С. 83–87.

17. *Дурденевский, В. Н.* На путях к русскому федеральному праву / В. Н. Дурденевский // Советское право. – 1923. – № 1 (4). – С. 20–35.

18. *Лебедев, А. Н.* Советские государствоведы о проблемах и перспективах развития советской федерации (1918–1985 гг.) / А. Н. Лебедев // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 6. – С. 24–41.

19. *Рейснер, М. А.* Право. Наше право. Чужое право. Общее право / М. А. Рейснер. – М.: Государственное издательство, 1925. – 276 с.

20. *Магеровский, Д. А.* Союз Советских Социалистических Республик / Д. А. Магеровский // Советское право. – М.: Петроград, 1923. – № 1. – С. 3–19.

(Дата подачи: 27.02.2023 г.)