

Вострикова Влада Владиславовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО В ТЕОРИИ И ПРОГРАММАТИКЕ
РОССИЙСКОГО ЛИБЕРАЛИЗМА НАЧАЛА XX В.**

В статье прослеживается взаимосвязь теоретических взглядов идеологов российского либерализма начала XX в. и либеральной программтики по проблеме административно-территориального устройства государства. Показано, что в основу типологии форм административно-территориального устройства либералами было положено распределение власти между центром и периферией, исходя из чего выделялись государства унитарные (централизованные или децентрализованные), а также государства, построенные на основе принципа федерализма. Прослеживается динамика позиции либералов по вопросу об административно-территориальном устройстве конституционной России, причем особое внимание уделено обоснованию либералами недопустимости образования административных единиц по национальному принципу.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/9-2/13.html

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2015. № 9 (59): в 2-х ч. Ч. II. С. 51-54. ISSN 1997-292X.

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

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/9-2/

© 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

УДК 63.3(2)52

Исторические науки и археология

В статье прослеживается взаимосвязь теоретических взглядов идеологов российского либерализма начала XX в. и либеральной программатики по проблеме административно-территориального устройства государства. Показано, что в основу типологии форм административно-территориального устройства либералами было положено распределение власти между центром и периферией, исходя из чего выделялись государства унитарные (централизованные или децентрализованные), а также государства, построенные на основе принципа федерализма. Прослеживается динамика позиции либералов по вопросу об административно-территориальном устройстве конституционной России, причем особое внимание уделено обособлению либералами недопустимости образования административных единиц по национальному принципу.

Ключевые слова и фразы: автономия; федерация; административно-территориальное устройство; децентрализация; либерализм.

Вострикова Влада Владиславовна, к.и.н.

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (филиал) в г. Орле
vostr68@mail.ru*

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО В ТЕОРИИ И ПРОГРАММАТИКЕ РОССИЙСКОГО ЛИБЕРАЛИЗМА НАЧАЛА XX В. ©

Административно-территориальное устройство было и остается одним из важнейших аспектов российской государственности. Значимость вопросов территориального деления и управления для России обусловлена рядом факторов: масштабами территории, неравномерностью размещения природных и материально-технических ресурсов, уникальностью геополитического положения, многонациональным составом населения. Системная трансформация российского общества на рубеже XX-XXI вв. поставила задачу формирования административно-территориального деления, адекватного новому политическому типу государства и рыночным экономическим отношениям. Здесь имеется еще достаточно нерешенных научно-практических проблем, что служит стимулом обращения современных ученых к наработкам отечественной научной и общественно-политической мысли по данной проблематике.

Свой подход, базировавшийся на теоретическом анализе форм административно-территориального устройства различных государств, предложили в начале прошлого века российские либералы. Высокий научно-теоретический уровень, характерный для отечественной либеральной мысли начала XX в., обуславливает актуальность многих ее положений и спустя столетие. Помимо того, вопрос административно-территориального устройства был одной из ключевых составляющих либеральной программы модернизации России. Тщательность его проработки проистекала из ясного осознания либералами неразрывной связи административно-территориального устройства государства с его политической структурой.

Теоретические воззрения идеологов российского либерализма начала XX в. по вопросу административно-территориального устройства уже привлекали внимание исследователей [11, с. 437-442; 12, с. 232-240, 441-444; 16, с. 87-102]. Положения либеральной программы в соответствующей части проанализированы, в частности, в работах В. В. Шелохаева [19, с. 71-113]. Задачей настоящей работы является рассмотрение теоретических взглядов идеологов российского либерализма начала XX в. в совокупности с либеральной программатикой, что позволит проследить взаимосвязь теории и практики и в конечном итоге будет способствовать приращению научного знания по истории отечественного либерализма.

Обращаясь к теоретическим наработкам либеральных идеологов начала XX в., следует отметить, что в основу типологии форм административно-территориального устройства ими было положено распределение власти между центром и периферией. Исходя из этого, выделялись государства унитарные (централизованные или децентрализованные) и государства, основанные на началах федерализма. Централизованные унитарные государства, по определению Ф. Ф. Кокошкина, характеризовались двумя признаками: 1) все органы государства являются центральными, т.е. компетенция их распространяется на всю территорию государства; 2) местные органы власти, безусловно, подчинены центральным [5, с. 305]. Государства децентрализованные делились на две категории: с административной децентрализацией (автономия) и с законодательной децентрализацией (областная автономия).

Административная децентрализация (автономия) трактовалась как предоставление права отдельным регионам иметь свои выборные органы власти, подлежащие контролю со стороны центра и действовавшие в рамках общегосударственного законодательства [Там же].

Законодательная децентрализация (областная автономия) предполагала наделение местных выборных органов правом издания местных законов, которые, однако, вступали в силу только после утверждения их центральной властью.

Федерация определялась как государственно-правовой союз, субъекты которого обладали прерогативой издания местных законов, а также формировали особые, независимые от центра, органы административной

власти [1, с. 31]. Вместе с тем субъекты федерации не имели права выхода из федерации актом своей односторонней воли [5, с. 303]. Таким образом, в отечественной либеральной мысли была обоснована модель федерации, исключая право сепарации для ее субъектов. Что касается критерия выделения субъектов федерации, то большинство либеральных идеологов не склонны были увязывать их с нациями и этносами, утверждая, что это чревато национальным сепаратизмом и распадом государства.

Отслеживая логику трансформации административно-территориального устройства государств в историческом разрезе, либералы указывали, что общей тенденцией являлась децентрализация управления, выступавшая одним из конкретных воплощений демократизации государственной жизни.

Идеологи либерализма категорически возражали против утверждения, будто децентрализация стимулирует центробежные тенденции и неизбежно ведет к распаду государства. Единство государства, указывал, в частности, Ф.Ф. Кокоскин, юридически заключается не в централизации, не в административном и законодательном единообразии, а в верховенстве центральной государственной власти. Внешним средством для поддержания государственного единства является единство армии, внешней политики и финансов. Но «главная и наиболее прочная опора государственного единства и могущества, – писал либерал, – лежит в области народной психологии, в сознании всем населением общности его политических интересов», которая не может возникнуть в условиях подавления общественной инициативы [7, с. 14]. А. Н. И. Лазаревский указывал, что для единства государства страшна не автономия, а отказ в ней, если потребность назрела [10, с. 19].

Однако, утверждая, что всякое государство должно «допустить осуществление части государственного дела единицами самоуправления», мыслители считали, что при установлении пределов децентрализации необходимо учитывать множество факторов, так что разные административно-территориальные единицы одного и того же государства могут различаться шириной компетенции органов местного самоуправления [8, с. 272].

В исторической перспективе либералы допускали, что самым распространенным типом административно-территориального деления станет федерация, позволяющая сочетать выгоды мелкого государства, в котором с наибольшей полнотой возможна реализация демократических принципов управления, с большей безопасностью, обеспечиваемой значительностью территории и населения федеративного государства [2, с. 420].

Отталкиваясь от теории, либеральные идеологи вели поиск наиболее приемлемой, с их точки зрения, модели административно-территориального устройства для конституционной России начала XX в. Руководящей идеей при этом было сохранение государственного единства империи, которое, по убеждению либералов, должно обеспечиваться не принуждением (т.е. строгой централизацией власти), а путем предоставления различным частям страны права решения местных проблем.

Однако, говоря о необходимости децентрализации, либералы вплоть до эмиграции имели в виду различные формы автономии, а не федерацию, видя в последней угрозу единству страны [3, с. 34]. При этом особую опасность, с точки зрения Ф. Ф. Кокоскина, представляла идея формирования субъектов федерации по национальному признаку как напрямую ведущая к распаду многонациональной империи [4, с. 16].

Выбор конкретного варианта децентрализации (административная либо законодательная) шел в процессе кристаллизации либеральной модели переустройства России. В «Проекте С. А. Муромцева» был выдвинут лозунг административной децентрализации, широкого развития земских и городских учреждений. По признанию Ф. Ф. Кокоскина, это было сделано из тактических соображений: до выяснения позиции общественных деятелей окраин [6, с. 27-28].

На земско-городском съезде в сентябре 1905 г. Ф. Ф. Кокоскин указывал, что идеалом административно-территориального устройства для России является законодательная децентрализация, уточняя при этом, что автономия в той или иной форме должна предоставляться постепенно, по мере «выяснения потребностей в ней местного населения и естественных границ автономных областей» [Там же, с. 32, 35]. Следовательно, для введения автономии каждый раз требовалось издание соответствующего «особого общеимперского закона», ибо «местная автономия не нарушает государственного единства, если она устанавливается общегосударственным законом, определяющим ее границы» [7, с. 13]. Озвученная Ф. Ф. Кокоскиным позиция нашла отражение в программе конституционно-демократической партии [15, с. 329].

Но, как и в случае с федерацией, кадеты не считали возможным образование автономий по национальному признаку (за исключением Царства Польского и Финляндии). Как указывал Ф. Ф. Кокоскин, во-первых, областная автономия – лишь одно из средств осуществления национальных стремлений к самостоятельности, целесообразное прежде всего в местах компактного проживания представителей той или иной национальности [6, с. 18]. А, во-вторых, областная автономия служит не только для национального самоопределения, но для удовлетворения и других потребностей народной жизни.

Октябристы отвергали областную автономию, ибо видели в ней первый шаг к «переустройству русского государства из единого и цельного в государство федеративное» [17, с. 123]. Их лозунгом было сохранение «исторически сложившегося унитарного характера» Российского государства как необходимого условия «укрепления внешней мощи России» и «ее внутреннего процветания» [15, с. 342-343]. Изменения же должны были произойти только в расширении функций органов местного самоуправления.

Таким образом, в дофевральский период в либеральной среде сложились две позиции по вопросу административно-территориального устройства России. С. А. Котляревский, обозначая принципиальное отличие программы кадетов от позиции октябристов, писал: «Нечего объяснять, что конституционно-демократическая партия не менее твердо держится принципа единства и нераздельности России, но она иначе понимает это единство; она думает, что сильная центральная власть совместима с весьма широкой децентрализацией, с существованием местных законов, вообще с признанием широкого простора для областных и национальных своеобразий» [9, с. 115].

После февраля 1917 г., на волне роста популярности в массах лозунга о превращении России в «федерацию национальностей», кадетам пришлось еще раз разъяснять пагубность данного требования. По образному выражению Ф. Ф. Кокошкина, национальностей, указывающие на необходимость федерации на национальных началах, хотят забить для себя комнату в будущем здании России, не предлагая плана строительства самого здания и не понимая, что само здание с такими комнатами построить нельзя [4, с. 15]. Во-первых, потому что вследствие различной численности национальностей и размеров занимаемых ими территорий невозможно будет сформировать сопоставимые административные единицы, тогда как федерация предполагает соразмерность ее частей. А, во-вторых, практически неразрешимым Ф. Ф. Кокошкину представлялся вопрос о компетенции субъектов федерации. При предоставлении всем субъектам широкой компетенции, указывал он, прерогативы центральной власти практически будут сведены к минимуму, а ограниченная узкими рамками компетенция не удовлетворит крупные национальности [Там же, с. 7-9].

«Федерация национальностей в России, – вторил Ф. Ф. Кокошкину Б. Э. Нольде, – при их бесконечной чересполосице и бесконечном численном неравенстве даст в России такой государственный порядок, в котором мы сами никогда не разберемся и который будет узаконением полного хаоса» [14, с. 24]. Неизбежным результатом русского федерализма будет «превращение всей Российской государственности в систему бесконечной и бесплодной торговли между центром и окраинами из-за раздела власти» [Там же, с. 24-25]. Деление России по национальному принципу, заключал Ф. Ф. Кокошкин, логически ведет не к федерации (союзному государству), а к конфедерации (союзу государств), которая проявила себя в истории как чрезвычайно неустойчивая государственная форма [4, с. 15].

В эмигрантский период деятельности конституционно-демократической партии в ее рядах возросло число приверженцев федеративного устройства России. Как утверждал один из сторонников данной позиции – П. Н. Милюков – идея федерации глубоко проникла в сознание масс, так что и после свержения большевизма они вряд ли согласятся от нее отказаться. Кроме того, в федерализме либерал видел средство борьбы с сепаратизмом, которое впервые откроет путь к созданию единой государственной нации [13, с. 20].

Однако, говоря о федерации, ее сторонники имели в виду ту ее концепцию, которая была сформулирована в отечественном либеральном государствоведении и коренным образом отличалась от советской модели. Как справедливо отмечено А. Н. Медушевским, субъекты федерации не привязывались к нациям и этносам, исключалось право сепарации, приоритет отдавался защите субъективных прав перед правами национальных меньшинств [12, с. 442].

По замыслу М. М. Винавера, субъектам федерации предоставлялась максимальная самостоятельность при сохранении за центром управления объединенными вооруженными силами, внешней политикой и финансами. Для контроля за применением общегосударственного законодательства на местах предполагалось введение института представителей центральной власти. Конфликты между центральной властью и органами местного самоуправления должны были рассматриваться в судебном порядке – Верховным судом, организованным по образцу существующего в США [Там же, с. 442-443].

Критика либералами советской модели федерализма прежде всего была сосредоточена вокруг закрепленного в Конституции 1924 г., а потом и в последующих, права наций на самоопределение вплоть до отделения. Этот лозунг, по мнению либералов, был чреват распадом государства в случае ослабления центральной власти. Справедливость данного утверждения подтвердили события конца 1980 – начала 1990-х гг.

В целом же можно утверждать, что в либеральной мысли России начала XX в. была разработана четкая типология форм административно-территориального устройства государства на основе распределения власти между центром и периферией. Особое внимание уделялось различным формам децентрализации как наиболее соответствующим основным принципам конституционализма, который, по убеждению либералов, в перспективе должен был стать основным механизмом реализации государственной власти в большинстве стран мира.

Либералы настаивали на том, что жесткая централизация не может быть признана достаточным условием сохранения единства государства, ибо противоречит естественному стремлению личности к свободе и самореализации. По мнению либералов, важнейшее значение для обеспечения государственного единства имеет ментальный фактор, сплочение населения на основе общих ценностей.

В процессе реформирования административно-территориального устройства государства либералы отстаивали взвешенный, продуманный подход, учитывающий и национальные особенности, и историческую ситуацию. Они пытались разработать механизм децентрализации, позволяющий установить ее границы, наиболее политически целесообразные в данный исторический момент.

Список литературы

1. Гессен В. М. Автономия, федерация и национальный вопрос. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1906. 48 с.
2. Ковалевский М. М. Общее конституционное право: лекции, читанные в СПб. Университете и Политехникуме. 1907-1908. СПб.: Тип. «Север», 1908. 510 с.
3. Ковалевский М. М. Политическая программа нового союза народного благоденствия (речь на собрании членов Клуба Независимых) // Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов: документы и материалы. 1906-1916 гг. / отв. ред. В. В. Шелохаев. М.: РОССПЭН, 2002. 527 с.
4. Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Пг.: Лештуковская паровая скоропечатня «Свобода», 1917. 30 с.
5. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. Изд-е 2-е. М.: Изд. бр. Башмаковых, 1912. 306 с.
6. Кокошкин Ф. Ф. О правах национальностей и о децентрализации: доклад бюро съезду земских и городских деятелей 12-15 сентября 1905 г. и постановления съезда. М.: Тип. Г. Лиснера и Д. Собко, 1906. 48 с.

7. **Кокошкин Ф. Ф.** Областная автономия и единство России. М.: Тип. Г. Лисснера и Д. Собко, 1906. 16 с.
8. **Котляревский С. А.** Власть и право. Проблема правового государства. М.: Мысль, 1915. 417 с.
9. **Котляревский С. А.** Национально-областной вопрос в программе конституционно-демократической партии // Российские либералы: кадеты и октябристы / сост. Д. Б. Павлов, В. В. Шелохаев. М.: РОССПЭН, 1996. С. 114-117.
10. **Лазаревский Н. И.** Автономия. СПб.: Скл. изд. при Юрид. кн. кл. «Право», 1906. 32 с.
11. **Медушевский А. Н.** Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998. 650 с.
12. **Медушевский А. Н.** Диалог со временем. Российские конституционалисты конца XIX – начала XX века. М.: Новый хронограф, 2010. 488 с.
13. **Милоков П. Н.** Республика или монархия? Париж: Изд. Республиканско-демократического объединения, 1929. 31 с.
14. **Нольде Б. Э.** Учредительное собрание и его задачи. Пг.: Огни, 1917. 32 с.
15. **Программы политических партий России. Конец XIX – начало XX в.** М.: РОССПЭН, 1995. 464 с.
16. **Соловьев К. А.** Империя после империи: проект Ф. Ф. Кокошкина // Имперская и монархическая составляющая либеральной идеологии: сборник материалов Всероссийской научной конференции (г. Орел, 24-26 сентября 2014 г.). Орел: Издатель Александр Воробьев, 2014. С. 87-102.
17. **«Союз 17 октября», его задачи и цели, его положение среди других политических партий. Речь В. Петрово-Соловова, произнесенная 30 декабря 1905 года на общем собрании Тамбовского отделения «Союза»** // Российские либералы: кадеты и октябристы / сост. Д. Б. Павлов, В. В. Шелохаев. М.: РОССПЭН, 1996. С. 117-129.
18. **Учредительное собрание. Россия, 1918 г. Стенограмма и другие документы** / сост. Т. Е. Новицкая. М.: Изд. Российского открытого ун-та, 1991. 160 с.
19. **Шелохаев В. В.** Либеральная модель переустройства России. М.: РОССПЭН, 1996. 280 с.

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM IN THE THEORY AND POLICIES OF RUSSIAN LIBERALISM OF THE BEGINNING OF THE XX CENTURY

Vostrikova Vlada Vladislavovna, Ph. D. in History

Financial University under the Government of the Russian Federation (Branch) in Orel

vostr68@mail.ru

The article analyzes the interaction of the theoretical views of the ideologists of Russian liberalism of the beginning of the XX century and liberal conceptions on the problem of the administrative-territorial system of the state. It is shown that the liberal typology of the forms of administrative-territorial system was based on the distribution of power between the center and periphery. Relying on this conception they distinguished unitary states (centralized or decentralized) and states developed on the basis of the principle of federalism. The paper investigates the dynamics of liberal attitude to the problem of the administrative-territorial system of constitutional Russia, and special attention is paid to the arguments provided by liberals for inadmissibility to form administrative units according to national principle.

Key words and phrases: autonomy; federation; administrative-territorial system; decentralization; liberalism.

УДК 34; 343.2

Юридические науки

Статья посвящена проблемным вопросам определения пределов судейского усмотрения, в частности, особенностям учета смягчающих обстоятельств при назначении наказания. Анализируются наиболее распространенные обстоятельства, не предусмотренные в уголовном законе, учитываемые судом в качестве смягчающих при назначении наказания. Автор исследует особенности содержания смягчающих обстоятельств, не предусмотренных уголовным законом, и целесообразность их учета в качестве смягчающих.

Ключевые слова и фразы: уголовная ответственность; преступление; наказание; назначение наказания; смягчающие обстоятельства; судейское усмотрение.

Герасимова Елена Владимировна, к.ю.н.

Северо-Западный институт (филиал) Московского государственного

юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

evger.vologda@mail.ru

ПРЕДЕЛЫ СУДЕЙСКОГО УСМОТРЕНИЯ ПРИ УЧЕТЕ СМЯГЧАЮЩИХ НАКАЗАНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ®

Назначение наказания представляет процесс выбора судом конкретного вида и размера наказания из числа предусмотренных уголовным законом и его юридическое закрепление в обвинительном приговоре суда. Назначение и применение наказания нуждаются в тщательной правовой регламентации и научном обосновании с тем, чтобы виновные несли заслуженное наказание, было соблюдено требование справедливости и чтобы меры уголовно-правового воздействия использовались только тогда и только в тех пределах, которые необходимы для достижения поставленных перед наказанием целей и задач [8, с. 159].