

Изменение границ и правового порядка при трансформации государственного строя России

Аннотация. С изменением границ возникает необходимость в правовой легитимации этого процесса и организации системы управления на государственных территориях. В статье ретроспективно на примере России рассматривается процесс трансформации центрального, местного управления страной, механизма взаимодействия между структурами власти, правового порядка по мере изменения границ государства. Исследование подтвердило авторскую гипотезу, что изменение границ коррелирует с трансформацией государственного строя, правовой системы. С другой стороны, процесс изменения государственного строя сопровождался внешними и внутренними политическими акциями, административно-территориальными преобразованиями, в результате которых изменялись границы государства. Изменение границ России исторически легитимировалось международными и нормативными договорами, национальным законодательством. Присоединяемые Россией территории объединялись правовой системой, экономически интегрировались и развивались за счет российских инвестиций; сохраняли самобытную культуру и традиционные формы местного управления. Регулирование границ Российской Федерации соответствует ее государственному строю, роли в мировом сообществе.

Ключевые слова: государственная граница, государственные строй, правовая система, политический режим, общественная система



**Марина Леонидовна
ГАЛАС,**

профессор факультета
социальных наук
и массовых коммуникаций
Финансового университета
при Правительстве РФ,
доктор исторических наук,
доцент

lucera2008@yandex.ru
125167, Россия, г. Москва,
просп. Ленинградский,
д. 49/2

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.124.12.059-067

Marina L. GALAS,

Professor, Faculty of Social Sciences and Mass Communications,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
Dr. Sci. (History), Associate Professor
lucera2008@yandex.ru
49/2, prosp. Leningradsky, Moscow, Russia, 125167

Change of Borders and Legal Order During the Transformation of the Russian State System

Abstract. With the change of borders, there is a need not only for the legal legitimization of this process, but also for the organization of the management system in the new territories. The article retrospectively examines the indicative periods of the Russian history of state and law, during which important changes took place in the administrative-territorial structure, in the

© Галас М. Л., 2024

mechanisms of state power and local self-government, in the legal regulation of borders within the country and its external borders. The conclusion is made about the relationship between the modernization of the state system, legal regulation and changes in the administrative-territorial borders of Russia. On the other hand, the process of changing the state system can be accompanied by corresponding foreign policy actions, administrative-territorial transformations, as a result of which the borders of the state change. The territories annexed by Russia were united by a legal system that adapted local specific forms of self-government to the state system; were economically integrated and developed at the expense of Russian investments; preserved their original culture. The regulation of the state boundaries of the Russian corresponds to its state system, role in the world community and trends in the transformation of the world along the path of equality of sovereign states. Keywords: state border, state system, legal system, political regime, social system

В XV—XVI вв. Россия продвигалась в Зауралье и Западную Сибирь, Поволжье и на Север, боролась за выход к Балтийскому морю (в Ливонской войне). Вотчинная система управления трансформировалась в приказно-воеводскую. Для управления территориями и налогообложением было введено поместное землевладение на условии осуществления государственной службы и легитимировано крепостное право.

В Соборном уложении 1649 г. уже определен статус главы государства; регламентированы отрасли государственного управления и деятельность органов местного управления; судопроизводство, режим въезда и выезда. Переяславская рада 18 января 1654 г. приняла акт Войска Запорожского «быть с Москвой». Первый царь династии Романовых Алексей Михайлович и Собор утвердили решение о воссоединении с Русским царством для освобождения русского православного населения Малой Руси от социального и религиозного угнетения шляхтой и католическим духовенством Речи Посполитой¹.

Кардинальные изменения происходили в России в XVIII в. параллельно с расширением границ государства². Россия получила выход к Балтийскому морю, приросла дальневосточными территориями³. Для управления многонациональным государством с территорией 15 млн км² требовался новый политический режим имперского типа для согласования государственных и местных интересов, культур, традиций. Государственный аппарат был перестроен по типу ведомственного (коллегиального). Табелем о рангах устанавливалась централизованная служилая территориальная губернская система управления. Реформированию

¹ Костомаров Н. И. Богдан Хмельницкий : в 2 ч. М. : Юрайт, 2024. Ч. 2. С. 150—300.

² По условиям Петербургского договора 1723 г. страна преумножилась прикаспийскими западным и южными землями (Баку, Дербент, Гилян, Мазендеран, Решт) и Астрабадом на Среднем Востоке (современные территории Ирана).

³ В состав Российского государства вошли территории Командорских островов, Камчатки, Новой Земли, Таймыра.

подверглось военно-уголовное законодательство о преступлениях, посягающих на национальную безопасность, а также о составах посягательств на интересы мирного населения присоединяемых территорий.

В правление Екатерины II в состав Российской империи с соблюдением норм международного договорного права вошли значительные территории, ставшие основой России до наших дней⁴. Губернская реформа 1775—1796 г. была направлена на административные и социальные преобразования управления в наместничествах. Губерниями через посредство губернатора и генерал-губернатора управлял император. Построение судебной системы по сословному принципу позволяло всем категориям населения защитить свои права. Прогрессивным нововведением являлась выборность и двухступенчатость суда, обеспечившая возможность апелляции. Инновационным было учреждение бессословного Совестного суда.

Губернская реформа стала переходной от коллегиальной системы управления к министерской, разработанной императором Павлом I, а реализованной императором Александром I⁵. Екатерина II в реформировании пыталась найти правовой баланс между частными и публичными интересами, понимая, что открытое предпочтение тех или иных интересов носит, скорее, декларативный характер⁶.

В период правления Павла I территория России продолжала расширяться за счет вхождения: Русской Америки — Аляски, Алеутских островов, архипелага Александра в 1799 г. Территории осваивались и легитимировались межгосударственными конвенциями России с США и Великобританией 1824—1825 гг. В состав Российской империи вошли Ионические острова. Добровольно присоединилось Картли-Кахетинское царство (современные территории Грузии и Республики Южная Осетия), что было закреплено Манифестом 1801 г. Павел I укрупнил губернии и сократил финансирование аппарата управления в них, усилил власть губернаторов, но под контролем Сената и генерал-прокурора. На губернаторов возлагалось определение границ новообразованных губерний.

⁴ В состав государства вошли: территории северного Причерноморья по Карасубазарскому договору 1772 г.; Осетия, Дунайские княжества Валахия и Молдавия по Кючук-Кайнарджийскому договору 1774 г.; территории воеводств Речи Посполитой и Курляндия по итогам разделов, легитимированных сеймами в 1775, 1793 и 1795 гг. (Инфлянтского, Мстиславского, части Полоцкого, Витебского, Минского, Киевского, Брацлавского, Берестейского, Волынского, Подольского, Жмудского, Трокского, Виленского, Гродненского, Новогрудского, Берестейского, Владимирского); территория Кабарды (современные Ставропольский край, Кабардино-Балкарская и Чеченская Республики) по Белградскому мирному договору 1739 г.; Тарковское шамхальство (современная Республика Дагестан) в статусе автономии; Чукотка по Ижигинскому договору 1778 г.; Курильские острова по русско-японским договорам 1855 г. и 1875 г.; Крымское ханство (современные Ростовская область, Краснодарский край, Республика Крым и Севастополь; Донецкая Народная Республика, Запорожская и Херсонская области) по Ясскому мирному договору от 29 декабря 1791 г. (9 января 1792 г.).

⁵ *Ключевский В. О.* Курс русской истории. М. : Альфа-книга, 2019. С. 295—319, 352—382, 446—486, 748—915.

⁶ *Румянцева В. Г.* Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 11. С. 170.

Расширение границ проходило на протяжении XIX — первого десятилетия XX в.⁷ К 1913 г. Российская империя состояла из 78 губерний. Географически территория империи разделялась на Европейскую Россию, Привислинский край (Царство Польское), Сибирь, Кавказ, Среднеазиатские владения, автономное Великое княжество Финляндское⁸. Губернское управление реформировалось в направлении автономизации. Губернии управлялись по «общему и особенному учреждениям губернским» 1857 г.⁹ Местное управление в губерниях отличалось: предметами ведения, степенью власти и пространством действий¹⁰.

В советский период формирование границ, институтов и механизмов национально-государственного строительства РСФСР и СССР проходило сложно: были территориальные споры между республиками, разногласия относительно принципов государственного и национального строительства в Политбюро ЦК ВКП(б), ВЦИК. В. И. Ленин в 1921 г. писал: «нерусским национальностям» в результате Октябрьской революции были даны возможности создания автономных областей и национальных республик¹¹. Декларировались принципы национально-государственного строительства: равных прав народов и их суверенности, свободного самоопределения (включая отделение), отмены привилегий и ограничений по национальным и национально-религиозным признакам, свободного развития для национальных меньшинств¹².

План автономизации, предложенный И. В. Сталиным, корреспондировался с традициями административно-территориальной и национально-государственной организации в России, с новыми условиями госстроительства, когда в составе РСФСР были организованы автономные ССР и автономные области. По убеждению И. В. Сталина, национально-территориальный федерализм в построении Союза мог вызвать конфликтогенный вопрос о государственности русского народа и о его правовом статусе в федерации. Сталинские опасения не были безосновательны и остро проявились к 1990-му г. В. И. Ленин, критикуя сторонников автономизации, ответил им, что Россия должна признать равноправие других народов и «наравне» с другими советскими республиками

⁷ Статистический ежегодник России. 1913 г. СПб. : Центральный статистический комитет МВД, 1914. С. 64—90.

⁸ Россия. Географическое описание Российской империи по губерниям и областям с географическими картами. СПб. : Бережливость, 1913. С. 10—200.

⁹ Особыми учреждениями управлялись Прибалтийские губернии, западносибирские Тобольская, Томская, Семипалатинская губернии, область Сибирских киргизов, Иркутская, Енисейская, Якутская, Забайкальская губернии, Кяхтинское градоначальство; губернии Закавказского края; земли казачьих войск.

¹⁰ На территории Европейской России были организованы генерал-губернаторства: Московское, Киевское, Варшавское (в его составе губернии Царства Польского). Кронштадт управлялся особым военным губернатором. В административно и экономически значимых городах был учрежден институт градоначальства: в Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Севастополе, Ялте, Керчи, Баку, Одессе и Николаеве.

¹¹ Ленин В. И. К четырехлетней годовщине Октябрьской революции // Полное собрание сочинений. М. : Политиздат, 1974. Т. 44 : Июнь 1921 — март 1922. С. 144—152.

¹² Декларация прав народов России от 02 (15) ноября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 18.

войти в «новую федерацию», которую он назвал «Союз Советских Республик Европы и Азии»¹³.

В Азии неоднозначно видели перспективы национально-государственного развития: были идеи сепаратизма, конфедерализма, отдельного от России национально-территориального федерализма. Член коллегии Наркомата РСФСР М. Султан-Галиев продвигал идею построения Туркестанской Федерации, объединяющей народы Средней Азии, Поволжья и Северного Кавказа¹⁴. Данный проект вызвал критику со стороны СНК РСФСР, членов Политбюро ЦК РКП(б). С другой стороны, народы Средней Азии и Кавказа стремились к самостоятельной организации в рамках федеративного союзного государства. Показательно, что позднее Султан-Галиев предложил проект Федерации Урало-Волжских республик, вызвавший партийную и политическую критику.

I съезд Советов СССР 30 декабря 1922 г. утвердил Декларацию и Договор об образовании союзного федеративного государства — СССР на основе равных прав народов, добровольности объединения советских республик в федерацию с правом свободного выхода из Союза, а также открытости его для вхождения новых субъектов. Но спорные вопросы о границах и статусе субъектов остались. Один из таких спорных вопросов — передача под юрисдикцию УССР российских Донбасса и новороссийских губерний.

В апреле 1919 г. Президиум Всеукраинского ЦИК Советов Донецкой губернии издал постановление о делимитации границы между РСФСР и УССР с передачей в состав вышеназванной губернии экономически важных русско-этнических российских территорий¹⁵. Одним из наиболее спорных требований было включение в Донецкую губернию УССР единственного для России глубоководного порта на Азовском море — Таганрога. Украина владела на Азовском море портами Бердянск и Мариуполь. Важен для России был обеспечивавший предприятия юго-востока сталью, литьем чугуна, железом Таганрогский металлургический завод.

Приграничные споры союзных республик рассматривались на основании постановления Президиум ЦИК СССР от 11 апреля 1924 г. Комиссией по урегулированию границ между РСФСР, УССР и БССР. В Комиссию направляли многочисленные протоколы собраний сельсоветов Донецкой губернии с ходатайствами о возвращении новоприсоединенных территорий в состав РСФСР. Численно и экономически преобладающее русское население территорий, переданных в состав Украинской и Белорусской ССР, протестовало против проводимой руководством этих республик политики украинизации и белоруссизации. В 1924 г. Таганрогский округ, Шахтинский район были возвращены Юго-Восточной области РСФСР.

¹³ Письмо В. И. Ленина к Л. Б. Каменеву для членов Политбюро ЦК РКП(б) об образовании СССР. 26 сентября 1922 г. // Образование Союза Советских Социалистических Республик : сб. докладов. М. : Наука, 1972. С. 95.

¹⁴ Султан-Галиев М. Статьи, выступления, документы. Казань : Татарское книжное издательство, 1992. С. 72—80, 200—219.

¹⁵ Украине были переданы из Екатеринославской и Донецкой губерний Бахмутский, Мариупольский, Луганский уезды; из Области Войска Донского — Таганрогский округ, станицы Донецкого округа, а административным центром Донецкой губернии стал Луганск.

Комиссии были предъявлены Украиной требования о передаче ей около сорока волостей РСФСР¹⁶. Делегация РСФСР направила в Президиум ЦИК СССР доклад с предложениями по урегулированию территориального спора между республиками¹⁷. Решение Комиссии от 23 января 1925 г. по делимитации границ между РСФСР и УССР совпало с вариантом российской стороны. Делимитация границ данных союзных республик завершилась в 1928 г.

В 1954 г. произошло волюнтаристское событие. Помимо передачи Крымского полуострова Украине¹⁸ (с сохранением статуса Севастополя как города союзного значения), Н. С. Хрущев выдвинул идею включения в состав Каменской области с последующей передачей УССР российского угледобывающего региона — Восточного Донбасса Ростовской области. Этот несостоявшийся проект Первого секретаря ЦК КПСС аргументировался экономической целесообразностью с точки зрения снабжения газом, электроэнергией и водными ресурсами не через Керченский пролив с российской стороны, а через перешеек со стороны УССР.

Национально-государственное строительство СССР проводилось по модели национально-территориального федерализма: от первичной формы автономии (автономной области) к высшей (союзной республике)¹⁹. В июне 1923 г. в ЦК РКП(б) поступила докладная записка от Центрального бюро Коммунистической партии большевиков Белоруссии с обоснованием делимитации границ Витебской, Гомельской губерний и сопредельных с ними земель Смоленской губернии. Несмотря на протестные ходатайства руководства и преобладающего русского населения этих российских губерний, на основании постановления Президиума ВЦИК от 4 февраля 1924 г. и резолюции VI Чрезвычайного всебелорусского съезда советов в состав Белорусской ССР от РСФСР переданы экономически и стратегически важные территории²⁰. В результате первого укрупнения Белоруссии ее государственные границы увеличились вдвое, а население втрое. В результате

¹⁶ Украинская ССР потребовала вывести из состава РСФСР и передать ей 40 российских волостей из Курской, Брянской, Минской, Гомельской, Воронежской губерний, Рыльского, Суджанского, Грайворонского, Белгородского, Обоянского, Ново-Оскольского уездов.

¹⁷ Предлагалось передать УССР более 20 территорий Белгородского и Грайворонского уездов и Муромской волости; из состава Курской губернии — Суджанский уезд Кринической волости; из состава Воронежской губернии; из состава Белгородской губернии; одиннадцать населенных пунктов из состава Брянской губернии; Семеновскую волость из состава Гомельской губернии.

¹⁸ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» // Сборник законов РСФСР и указов Президиума Верховного Совета РСФСР. 1946—1954 гг. М. : Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1955. С. 105.

¹⁹ История национально-государственного строительства в СССР: национально-государственное строительство в СССР в переходный период от капитализма к социализму (1917—1936 гг.). М. : Мысль, 1968. С. 168—474.

²⁰ В состав Белорусской ССР были переданы государственные территории РСФСР: Оршанский, Полоцкий, Витебский, Суражский и еще четыре уезда Витебской губернии; Рогачевский, Могилевский, Быховский и еще три уезда Гомельской области; восемнадцать волостей Смоленской губернии.

второго укрупнения 1926 г. государственная территория Белоруссии составила 125 800 кв. км и почти в пять раз увеличилось население²¹.

До уровня автономной республики укрупнялась за счет территорий РСФСР киргизская автономия. На основании постановления ВЦИК от 10 июня 1921 г. Киргизская АССР была укрупнена восемью русскими волостями, а в октябре 1921 г. в ее состав были включены 15 волостей Омской губернии (в 1925 г. губерния возвращена в состав РСФСР). Позднее, в 1937 г., Киргизская АССР решением Верховного Совета РСФСР была выведена из состава федерации и вошла в статусе союзной республики в СССР.

Посредством укрупнения была создана территория Молдавской ССР, в состав которой в 1940 г. были включены шесть уездов Бессарабской губернии РСФСР (по итогам договора о дружбе и границе между СССР и Германией и Пакта к нему от 28 сентября 1939 г.). Модель укрупнения была применена и к Казахской автономной ССР, которая сессией Верховного Совета РСФСР в мае 1940 г. выведена из состава РСФСР и получила статус союзной республики.

Карельская АССР в марте 1940 г. была укрупнена до уровня Карело-Финской ССР. По итогам Советско-финляндской войны 1939—1940 гг. договором между СССР и Финляндией 1940 г. Ленинградской области передан Карельский перешеек и г. Выборг. Карело-Финская ССР была выведена из состава СССР и вошла в состав РСФСР в статусе АССР.

В 1944 г. в РСФСР добровольно вошла в статусе автономной области независимая Республика Танну-Тува. В Российскую империю Тува входила в статусе протектората Урянхайский край. После распада Российской империи на территорию Тувы претендовали Монголия и Китай. В 1921 г. при поддержке Красной Армии была обеспечена независимость Республики Танну-Тува, ставшей в годы Великой Отечественной надежным союзником нашей страны. На основании решения Потсдамской конференции (17 июля — 2 августа 1945 г.) государственное образование Восточная Пруссия было ликвидировано и разделено между СССР и Польшей. Треть Восточной Пруссии со столицей Кенигсбергом вошла в состав РСФСР. По итогам Второй мировой войны в состав РСФСР в 1946 г. вошли южная часть острова Сахалин, Курильские острова, ранее составлявшие территорию милитаристской Японии²².

Разногласия, касавшиеся сохранения национальных федераций или трансформации государства в унитарное, нашли отражение в Конституции СССР 1977 г. Союзная республика была определена как внутренне и внешне суверенное государство (ст. 76, 80). Союзная республика конституционно была правомочна определять свое административно-территориальное устройство (ст. 79), принимать свою конституцию по принципу исключения союзных полномочий Конституции СССР, но с учетом республиканских особенностей (ст. 76). Право

²¹ Белоруссии из состава РСФСР переданы: Гомельский и Речицкий уезды Гомельской губернии. РСФСР расширила территорию Брянской губернии за счет передачи ей Стародубского, Новозыбковского и Клинецовского уездов.

²² История национально-государственного строительства в СССР. Национально-государственное строительство в СССР в период социализма и строительства коммунизма (1937—1967 гг.). М. : Мысль, 1970. С. 50—115.

принятия союзной республикой конституции, а также внесения в нее изменений закреплялось как «исключительное» полномочие верховного совета союзной республики (ст. 137). Такой конституционно закрепленный конфедерализм союзных республик заложил правовую основу упразднения СССР как единого государства.

Итак, основная норма может стать началом нового этапа нового и еще непознанного²³. Конституция РФ не устанавливает права субъектов выходить из состава федеративного союза, но предоставляет им право вносить изменения в свои границы «по взаимному согласию» (ч. 3 ст. 67), исходя из интересов проживающего на их территории населения и задач сохранения культурного, социального и экономического потенциала субъектов Российской Федерации. Для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ между субъектами Федерации (ч. 1 ст. 145 Регламента Совета Федерации) в Совет Федерации представляется в числе других документов соглашение (нормативный договор) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов Федерации, утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации.

Возможно возникновение правовой коллизии между законом субъекта Федерации и соглашением об изменении границ субъектов Федерации, когда, соглашение подписано и утверждено законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации и Советом Федерации, а изменения в закон, описывающий границы субъекта Федерации, не внесены. Желательно, чтобы законодательные основы государственно-территориального устройства Российской Федерации содержали механизмы урегулирования территориальных споров между субъектами, учитывающие частные и публичные интересы, задачи обеспечения безопасности страны, гарантии ее территориальной целостности и суверенитета.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Исаев И. А.* Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 8. — С. 21—33.
2. История национально-государственного строительства в СССР: национально-государственное строительство в СССР в переходный период от капитализма к социализму (1917—1936 гг.). М. : Мысль, 1968. — 500 с.
3. История национально-государственного строительства в СССР. Национально-государственное строительство в СССР в период социализма и строительства коммунизма (1937—1967 гг.). — М. : Мысль, 1970. — 276 с.
4. *Ключевский В. О.* Курс русской истории. — М. : Альфа-книга, 2019. — 1997 с.
5. *Костомаров Н. И.* Богдан Хмельницкий : в 2 ч. — М. : Юрайт, 2024. — Ч. 2. — 336 с.
6. *Ленин В. И.* К четырехлетней годовщине Октябрьской революции // Полное собрание сочинений. — М. : Политиздат, 1974. — Т. 44 : Июнь 1921 — март 1922. — 725 с.

²³ *Исаев И. А.* Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8. С. 21—33.

7. Образование Союза Советских Социалистических Республик : сб. документов. — М. : Наука, 1972. — 216 с.
8. Россия. Географическое описание Российской империи по губерниям и областям с географическим картами. — СПб. : Бережливость, 1913. — 286 с.
9. *Румянцева В. Г.* Государственный интерес: власть суверена по умолчанию. // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 11. — С. 170.
10. Статистический ежегодник России. 1913 г. — СПб. : Центральный статистический комитет МВД, 1914. — 97 с.
11. *Султан-Галиев М.* Статьи, выступления, документы. — Казань : Татарское книжное издательство, 1992. — 518 с.