

ТЕМА 8. Административно-территориальное устройство России.

Территориальное образование является ключевым предметом системы государственного управления. Оно пространственно локализуется в разрезе сложившегося административно-территориального устройства страны. В зависимости от объема территории, ее географических и культурно-исторических особенностей территориальное образование может быть разделено на уровни: государство, регион (провинции) и населенные пункты (территориальные поселения).

В соответствии с принципом комплементарности, который предполагает недопущение дефицита легитимной власти по всей территории страны, а также с целью рационализации распределения бюджетных средств, воспрепятствования бесконтрольности и произволу в их распределении, мировая цивилизация сформировала две основные стратегии территориального управления — государственное управление и местное самоуправление. Практика реализации каждой из стратегий воплотилась в определении отдельных единиц административного деления государства, в которых сконцентрировались органы государственной и муниципальной власти, являющиеся проводниками утвержденных стратегий.

1. Исторический аспект административно-территориального устройства.

До революции высшей единицей административного деления в России была *губерния*, сформировавшаяся в XVIII в. в ходе Петровских реформ. До проведения Петровских реформ Россия делилась на 166 уездов и волостей, существенно различавшихся по своим размерам. Губернии были образованы указом Петра I от 18 декабря 1708 г. Они сконцентрировались вокруг наиболее крупных в то время городских поселений с примыкающими к ним землями. В 1710-1713 гг. они были разделены на доли. Уже к 1714 г. на политической карте России фигурировали 9 губерний.

Учреждая губернии, Петр I исходил из сугубо географического принципа: он определил 8 крупнейших городов и приписал к ним города, связанные с центром губернии дорогами в пределах определенного расстояния. Губернии были призваны стать передаточным звеном между уездами и центральными учреждениями в Москве. В соответствии с Указом Петра от 29 мая 1719 г. доли были упразднены, губернии разделены на провинции, а провинции — на дистрикты. При этом провинции были представлены не везде: в Астраханской и Ревельской губерниях они отсутствовали. После смерти Петра I в 1727 г. дистрикты упраздняются, а губернии и провинции напрямую делятся на доли. В 1719 г. число губерний выросло до 11 как за счет расширения территории государства, так и за счет разукрупнения

прежних губерний. К 1727 г. Россия уже была разделена на 14 губерний и 250 уездов.

Никаких представительных органов власти в этот период не существовало. С одной стороны, губернаторы являлись представителями центра, сосредоточив у себя административную, судебную, финансовую и военную власть, а с другой — администраторами крупных территорий.

Усиление местной власти осуществлялось по мере расширения границ Российской империи: к 1775 г. число губерний увеличивается до 23. В соответствии с «Учреждениями для управления губерниями» от 7 ноября 1775 г. средние размеры губерний сокращаются, в связи с чем увеличивается их общее количество и доходит до 40 губерний и 2 областей. Провинции ликвидируются, а в систему нарезки губерний и уездов включаются количественные параметры. Так, в каждой губернии (наместничестве) среднее число проживающих составляло 300-400 тыс. человек, а в уезде — 20-30 тыс. человек. К концу правления Екатерины II в России насчитывалось 50 наместничеств (губерний) и одна область. В Учреждении для управления губерний Всероссийской империи подчеркивалась необходимость децентрализации власти в России, вызванная общностью границ губерний и нерациональностью централизованного управления. К функциям, закрепленным за губерниями, были отнесены: функции управления, сбора налогов, проведения рекрутского набора. Не принимались во внимание национальные принципы, компактное проживание национальности на определенной территории.

Царствование Павла I связано с тенденцией укрупнения административно-территориальных образований, вследствие чего число губерний сокращается до 42 единиц. Однако уже после смерти Павла прежняя административно-территориальная сеть была частично восстановлена.

В 1822 г. территория Сибири была разделена на два генерал-губернаторства: западно-сибирское и восточно-сибирское. А к 1825 г. в Российской империи было учреждено 49 губерний и 7 областей, к 1847 г. — 55 губерний и 3 области.

Губернии разделялись на *уезды*, взявшие на себя функции проведения государственной власти на территории и возглавлявшиеся капитаном-исправником, избираемым местным дворянским собранием. Как можно видеть, количество самих губерний после смерти Екатерины II до конца XIX в. менялось незначительно, несмотря на почти двукратное увеличение в них численности населения. В каждой губернии насчитывалось до 12-15 уездов. Однако увеличение числа губерний привело к тому, что их территория фактически совпала с введенными еще Петром I провинциями. В результате

чего из триады губерния-провинция—уезд провинция выпадает, что стало одним из факторов увеличения численности губерний. Кроме того, в ходе екатерининских реформ около 200 крупных сел были преобразованы в *города*.

Вместе с тем губернии объединялись в *наместничества* (по 23 губернии), подчинявшиеся непосредственно Сенату и прокурорскому надзору. Екатерина II высказывала намерение образовать в каждой губернии правительства, которые взяли бы на себя всю полноту государственной власти на местах. Однако и Петру I, и Екатерине II казалось невозможным предоставление права избрания губернатора непосредственно населением, что делало губернаторское представительство прямым продолжением государственной власти.

Наказом 1837 г. губернаторы наделялись дополнительно полицейскими, надзорными и административно-хозяйственными полномочиями. Низовой единицей административно-территориального управления в дореволюционный период является *волость*. Существовая еще с XII в., в XVII в. она теряет свое значение, обретя его вновь только к концу XVIII—XIX в., став, по положению реформы 1861 г., единицей сословного крестьянского управления. В соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г., в каждой губернии и уезде избиралось губернское (уездное) земское собрание, которое, в свою очередь, учреждало исполнительно-распорядительные органы — земские управы. По образцу земских учреждений в 1870 г. были созданы бессловные органы городского самоуправления, представляемые избираемыми *городскими думами* и *управами*, во главе с городским головой. Несмотря на это, самостоятельность волости была потеряна вместе с введением в 1889 г. института земских участковых начальников.

В результате проведения в 1890 г. реформы в 34 губерниях устанавливаются земские органы управления. Институт *земства* заменил в деревнях ростки крестьянского самоуправления после отмены крепостного права. На них возлагалась реализация следующих функций: заведование капиталами, имуществом и деньгами земства; содержание земских зданий и путей сообщения; меры по обеспечению «народного продовольствия»; мероприятия по благотворительности; взаимное земское страхование имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; санитарные меры, участие в хозяйственных отношениях в области здравоохранения и образования. Главой административно-полицейской власти в уездном городе был *городничий*, назначавшийся Сенатом. Судопроизводство в городах осуществлялось *губернским магистратом*.

Судопроизводство было сословным: для каждого сословия был образован свой собственный орган, отправлявший правосудие.

К началу XX в. в России насчитывалось 8 генерал-губернаторств, 78 губерний, 18 областей, 4 градоначальства, 2 военных губернаторства (Николаев и Кронштадт), а также округа, уезды, волости и станы.

К 1914 г. территория Российского государства (без Польши и Финляндии) делилась на 60 губерний и 27 областей. Большинство областей входило в состав 4 генерал-губернаторств, а 5 областей были наделены правами губерний.

Изменение административно-территориального деления России началось после Февральской революции 1917 г. Число административно-территориальных единиц по инициативе местных властей стало увеличиваться. До середины 20-х гг. сохранялись их прежние наименования. Но были ликвидированы генерал-губернаторства, наместничества — появились *области*. В территориальном делении России происходят существенные изменения.

К началу советского периода в развитии России сложились следующие административно-территориальные единицы: губернии, края, области, округа, города, поселки, уезды, волости и районы. Хотя в Конституции РСФСР 1925 г. перечень административно-территориальных единиц явно еще не оговаривается.

Крупная административно-территориальная реформа начала проводиться во второй половине 20-х гг. на основе принципов экономического районирования по схеме область—округ—район. На территории РСФСР следовало создать 21 область, 140-150 округов и около 300 районов. Одновременно упразднялось 28 губерний, 701 уезд и свыше 12 тыс. волостей. В результате этого процесса происходит сокращение числа административных единиц, снижаются расходы на содержание административного аппарата. В 1929 г. начинается демонтаж органов власти на уровне округа с передачей их функций районным и сельским советам. Губернии, уезды и волости были полностью ликвидированы. На их месте была создана совершенно новая система административно-территориального деления, в основу которой были положены национальный и экономический признаки. В этом же году начинается упразднение уездов и волостей, а районы компактного проживания людей одной национальности объединяются в одну территориальную единицу — *республику* или *округ*.|||||||

Целью проведенной в период 1923-1929 гг. административной реформы было объединение небольших губерний в крупные области, сформированные в

соответствии со сформулированными Госпланом принципами экономического районирования. Вместо уездов мелкими административно-территориальными единицами областей становятся округа, дифференцированные в свою очередь на районы, созданные на базе волостей. Вместо 166 уездов образуется 176 округов. Базовой административно-территориальной единицей в сельской местности, концентрирующей в своих руках первичные управленческие функции, становится сельсовет. Кроме того, в этот период происходит формирование и более крупных территориальных образований — краев (Сибирский, Дальневосточный).

Таким образом, в результате всех преобразований имеется 82 административно-территориальных единиц верхнего регистра остается 40: из них 6 — области, 7 — края, 17 национальных автономий, территориально входящих в состав краев и областей, и 10 — АССР.

Однако уже менее чем через 10 лет тенденция на укрупнение сменится на обратную. Уже со второй половины 30-х гг. некоторые края снова разукрупняются. Так, ряд территорий Сибирского и Дальневосточного краев преобразуются в ранг областей. А на период войны приходится роспуск ряда национальных автономий. Отдельные автономии получают статус территориальных образований (республик, областей). И только в конце 50-х гг. произойдет воссоздание национальных автономий.

Конституция СССР 1936 г. в ст. 22 закрепляет административно-территориальное деление РСФСР, перечислив все края, области, автономные республики и автономные области. Конкретный перечень административно-территориальных единиц страны включает в себя 5 краев, 19 областей, 17 автономных республик и 6 автономных областей. В Конституции СССР 1977 г. уже выделяется 6 краев, причем статус края, закрепленный за ним Конституцией 1936 г., сохранил только Красноярский край. Число областей увеличилось до 49 единиц, а число автономных республик сократилось на одну — прекратили свое существование в составе РСФСР Крымская республика и республика немцев Поволжья. Прибавилась Тувинская республика. Кроме того, сохранился статус автономных областей — их насчитывалось пять. Появились категории городов республиканского подчинения, а также автономных округов.

С принятием Конституции РФ в 1993 г. территория страны была разделена на 89 регионов — *субъектов Федерации*. Среди них — республики, края, области, автономные округа, два города федерального значения и одна автономная область. Субъект Федерации выступает как территориальное поселение, статус которого определяется действующей Конституцией РФ в

качестве самостоятельного субъекта, наделенного широкими экономическими и политическими правами. Данная правовая единица выделяется как по этническому (республика, автономный округ), так и по территориальному признаку (область, край). Являясь ретранслятором государственной политики с учетом местных интересов и традиций, субъект Федерации получал широкую правовую автономию, подтвержденную конституционными актами. В соответствии с Конституцией страны, республики получили право на собственную конституцию и законодательство, тогда как край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ — на собственные уставы вместе с законодательством.

Таким образом, на 1 января 1999 г. в состав РФ входили 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 2 города федерального значения, 10 автономных округов, 1867 районов, 1091 город, 329 городских районов (округов), 1922 поселка городского типа, 24 444 сельских администрации (включая сельсоветы, волости, сельские округа и органы самоуправления). Примечательной особенностью административно-территориального устройства России на рубеже веков стало то, что 9 из 10 автономных округов входили в более крупные территориальные образования.

Административно-территориальными единицами, обретшими в результате проведенных в период с 1991 по 1997 г. государственных реформ статус самостоятельных и полноправных субъектов, стали *территориальные образования (поселения)* — исторически и пространственно сформировавшиеся общности людей, населяющие определенную территорию и формирующие схожие геополитические ориентации. Территориальные образования в России формируются в пределах административно-территориального деления страны, предполагающего последовательное разделение территории государства на зоны административной ответственности.

Существующее в настоящее время в РФ административно-территориальное деление сформировалось на базе прежних территориальных полномочий местных советов. Основным звеном административно-территориального деления является административно-территориальная единица. Административно-территориальной единицей следует называть часть территории субъекта Федерации, имеющую собственное наименование, располагающую определенными границами и выделяемую с целью решения вопросов государственного и местного значения. В России на начало 2004 г. насчитывалось 155 873 административно-территориальные единицы. Из них 1090 — города; 1861 — поселки городского типа; 24 456 — сельские округа

(сельсоветы); 152 922 — сельские населенные пункты, основная масса которых — 92 938 — имеет население менее 100 человек, 40 072 — население от 100 до 500 человек.

Среди наиболее характерных для современной России можно выделить 5 административно-территориальных единиц.

1. Внутриобластной район — административно-территориальная единица, образованная из совокупности малонаселенных пунктов, принимающая на себя функции хозяйственного и политического управления территорией. Является промежуточным территориальным звеном между регионом и территориальным поселением (городом, селом, поселком). Район служит узловым звеном в системе управления на местах, где концентрируется необходимая социальная и инженерная инфраструктура, обеспечивающая входящие в район поселения. Предполагает обязательное наличие районного центра — территориального поселения, осуществляющего функции административного центра территории района. Районный центр ответственен за осуществление текущей управленческой деятельности на подведомственной территории.

2. Город — территориальное поселение урбанизированного типа с центральной системой жизнеобеспечения, глубоким общественным разделением труда и высокой степенью ресурсного потребления. Исторически складывался как орган местного самоуправления на территории автономных поселений граждан, занимающихся несельскохозяйственными видами деятельности и располагающих особым статусом члена единой социальной общности. Выделяются крупнейшие, крупные, средние и малые города. Кроме того, особое значение для определения статуса городской территории приобрела дифференциация городов на столичные города, областные центры, города районного подчинения, поселки городского типа и пр.

3. Округ — выделяемая внутри городской системы управления административно-территориальная единица, отвечающая за территориальную реализацию разрабатываемых функциональных проектов и программ и контролируемая главой городского самоуправления. Как правило, округа являются подразделениями муниципальной власти и не располагают статусом самоуправляемой общности. В г. Москве управление округом представлено институтом префектуры, являющейся составной частью городского административного аппарата.

4. Внутригородской район — территориальная единица в пространстве города, выделенная в соответствии с устоявшимися в советский период принципами административного управления, предполагающими разделение

городской власти по административным районам. К примеру, в г. Москве уровню городских районов соответствует звено *управ*, обретающих в городе федерального значения статус низового муниципального образования. Выделение субгородского районного уровня способствует приближению населения к власти в крупных городах и рационализации системы управления на территории.

5. Село (деревня, хутор, станица) — поселение, расположенное в неурбанизированной зоне, отличающееся высокой степенью общности ее жителей, неизменным присутствием в подавляющем большинстве дворов натурального хозяйства, а также господством сельскохозяйственных видов занятости. Особенностью неурбанизированной зоны является отсутствие комплексной централизованной системы энерговодоснабжения, канализации, уборки мусора, специализированного обслуживания объектов жизнеобеспечения и пр. Выделяют несельскохозяйственные и сельскохозяйственные сельские поселения. В несельскохозяйственных селах большой процент занятости приходится на такие отрасли, как промышленность, транспорт, лесное хозяйство, отхожие промыслы, курортно-санаторное обслуживание и др.

В каждой из представленных выше административно-территориальных единиц реализуется один из возможных вариантов государственного или муниципального управления, закрепляющий за каждой административно-территориальной единицей собственный круг полномочий. Государственное управление концентрируется прежде всего на федеральном уровне, обеспечивая целостность государства и его воспроизводство. Кроме того, в соответствии с принципом комплементарности, государство в разрезе всех территориальных уровней через уполномоченные федеральные институты осуществляет защиту своих прав на местном уровне и общую координацию действий местных органов власти в решении вопросов регионального значения. Не вошедшие в сферу компетенции государственных органов власти полномочия переходят местным органам власти, представленным на уровнях субъекта Федерации и местного самоуправления.

Как можно было видеть ранее, реальные полномочия субъекта Федерации задаются, прежде всего, через предметы ведения, подкрепленные утвержденными за субъектом правами собственности и источниками доходов. Субъект Федерации вправе на своей территории определять административно-территориальное устройство, параметры регионального и муниципальных бюджетов, а также сферы административного контроля.

Территориальное образование располагает рядом признаков, обуславливающих его способность к автономному функционированию и

исполнению структурообразующих функций, формирующих его целостность и способность к самовоспроизводству. Перечень этих признаков включает в себя по меньшей мере пять элементов: *границы, собственность, органы легитимной власти, бюджет и население*. Наличие этих элементов обеспечивает самодостаточность территориального образования, независимо от того, на каком уровне оно представлено: государственном, региональном или местном. Благодаря общности этих элементов между уровнями государственного и муниципального управления сохраняется режим взаимной адаптации, Прозрачности и открытости, чем достигается гармонизация государственных и местных интересов.

Рассмотрение основных признаков территориального образования позволяет представить практику государственного и муниципального управления в качестве единой, цельной системы.

В соответствии со структурой государственного управления *население* избирает *власть*, которая, в свою очередь, учреждает отношения *собственности*, замкнутые в географические *границы*, в пределах которых это *население* проживает. Располагая *собственностью*, власть формирует *бюджет*, структурирующий основу взаимодействия *населения* с *собственностью*. Это взаимодействие осуществляется в форме спецификации прав *собственности* различными группами *населения*, владеющими различными долями в *собственности* территориального образования, и соразмерно этому способными оказывать какое-либо воздействие на *власть*.