Раздел I. **Статьи и научные материалы**

Эволюция российской модели территориальных и муниципальных единиц и их соотношений в историческом аспекте

Evolution of the Russian model of territorial and municipal units and their relationships in historical aspect

А.Н. Диденко
председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению

А.В. Павлов
заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению

Т.Р. Тагиев
советник аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, *кандидат юридических наук*

Аннотация: Поиск оптимального административно-территориального деления государства, выбор способов управления пространственным развитием страны сопровождает все этапы эволюции российский государственности. Данную проблему на всем протяжении истории приходилось решать с учетом увеличивающейся территории, перманентных угроз, отсутствием постоянного населения на обширных территориях и трудностей коммуникаций различных русских земель друг с другом. Все это обуславливала необходимость построения такой системы территориального устройства, которая обеспечивала бы экономический и оборонительный аспект в жизнедеятельности государства, прежде всего сбор налогов и защиту территории. Анализу данных исторических процессов посвящена настоящая статья.
Ключевые слова: административно-территориальное деление, административно-территориальное устройство, территориальное устройство, территориальная организация местного самоуправления, территориальные единицы, муниципальные единицы, населенный пункт.

Abstract: The search for the optimal administrative-territorial division of the state, the choice of methods for managing the spatial development of the country accompanies all stages of the evolution of Russian statehood. This problem had to be solved throughout history taking into account the increasing territory, permanent threats, the absence of a permanent population in vast territories and the difficulties of communication between various Russian lands. All this necessitated the construction of a system of territorial structure that would ensure the economic and defensive aspects of the state's life, primarily tax collection and territorial protection. This article is devoted to the analysis of these historical processes.
Keywords: administrative-territorial division, administrative-territorial structure, territorial structure, territorial organization of local self-government, territorial units, municipal units, populated area.

В скандинавских сагах в IX – XI веках территорию Древней Руси называли «Гардарика», что означает «страна городов»[1]. На Руси в это время активно развивались «города» (Киев, Новгород, Чернигов, Полоцк, Смоленск, Ладога и др.), т.е. населенные пункты, которые впечатляли скандинавов своим количеством и размерами. То есть уже в раннем Средневековье Русь имела относительно развитое территориальное устройство с городской (для тех времен) инфраструктурой.

Первоначально территория Древней Руси была сформирована как союз племен, управляемый их вождями (поляне, древляне, кривичи, вятичи и др.), которые в дальнейшем в результате естественных процессов были объединены вокруг Киева под властью киевского князя.

Первые сведения об административно-территориальном устройстве (делении) Древней Руси относятся к эпохе великой

княгини Ольги, в период правления которой формируются «волости» и «погосты».

Погосты, как места сбора дани с конкретной административно-территориальной единицы, состояли из нескольких поселений, которые выступали и как административная единица и как центр управления, которая определяла и взимала повинности, выступала местом управления и суда. Во главе погостов стояли старосты, которые назначались князем или избирались на вече. Отсутствие коммуникаций и возможность объезда подконтрольной территории верховным правителем в строго определенные периоды года – летом и зимой – обуславливали необходимость развития и постоянного усиления поселений с целью решения оперативных вопросов, не дожидаясь санкции от центра (например, дорога из Киева в Новгород в то время занимала около 30 дней). Благодаря контролю за торговыми путями («путь из варяг в греки») и военным успехам IX – X веков Киев становится центром объединения русских земель. Данное обстоятельство позволяет расширить не только территорию Киевской Руси, но и ее влияние на близлежащие земли.

В дальнейшем основной территориально единицей выступали «волости» (от слова «владеть, управлять»), являющиеся мелкими административно-территориальными единицами в период X – XII веков. Волости могли управляться княжескими наместниками, как правило, из рода Рюриковичей (потомков князя Игоря и Ольги), или местными общинами и могли включать города с прилегающими сельскими территориями. Основная цель такого деления – сбор налогов и контроль над населением с возможностью набора рекрутов для войн.

В дальнейшем в связи с расширением территории, увеличением населения и усиливающейся феодальной раздробленностью, более частым становится употребление термина «земли», что характерно для периода XII – XIV веков. Земли, по сути, представляли собой княжества или объединения городов с собственной политической элитой (например, Новгородская земля, Галицко-Волынская земля) и имели большую автономию, а также собственное вече (народное собрание) или княжескую династию, и формировались вокруг крупных городов-центров (Киев, Новгород, Владимир).

После смерти Ярослава Мудрого (1054 г.) Русь постепенно распадалась на удельные княжества (более 250), где местные правители (князья из рода Рюриковичей) обладали почти полной самостоятельностью. Такое положение дел усугублялось нормами т.н. «Лествичного права» – системы наследования власти по принципу старшинства в роду, которая провоцировала конфликты между князьями[2]. Переход престола от брата к брату, а не от отца к сыну, вызывал борьбу за города и ресурсы (например, усобицы после гибели Святослава Игоревича в X веке, войны между потомками Владимира Мономаха в XII веке). Такое распыленное построение политической системы, отсутствие сильной центральной власти ослабляло государство, что не позволило объединить военные силы перед подступающей угрозой с Востока. Например, в битве на Калке (1223 г.) против армии монголов под предводительством Чингисхана выступили разрозненные дружины нескольких князей, что стало одной из причин поражения.

В монгольский период российской истории для целей реализации фискальных интересов Орды идет процесс объединения русских земель вокруг Владимирского княжества. Вплоть до 1327 года в систему управления русскими землями был введен дополнительный элемент контроля и надзора за подвластными территориями в виде ордынской администрации – «баскаков», которые отвечали непосредственно перед ханом за сбор дани и контроль за своей территорией. В 1327 году Орда поручила Ивану Калите (сыну Даниила Александровича, первого московского князя, который, в свою очередь, был младшим – четвертым – сыном Александра Невского), бывшему в то время великим князем Владимирским с резиденцией в Москве, сбор дани с русских земель, что привело к серьезным изменениям во внутренней политике, в том числе в материальном укреплении великокняжеской власти и положило нача-

ло формированию основ удельно-вотчинной системы.

Данная система основывалась на аксиоме принадлежности всей русской земли роду Калитичей-Рюриковичей (потомкам Ивана Даниловича Калиты), и каждый из данного рода имел право на свою долю в ней (удел), а из уделов могли выделяться вотчины[3]. Временными управленцами таких земель становятся «служилые люди». В дальнейшем такая система управления закрепилась на века. Развитие данной системы подталкивала правителей к дальнейшему расширению территории в силу увеличения как служивых людей, так и рода.

Таким образом, если в эпоху Киевской Руси (IX – XII века) основной единицей были «волости», подчиненные великому киевскому князю, и отражающие устройство государства как сугубо унитарного, то в «эпоху раздробленности» (XII – XV века) усиливается роль «земель» как самостоятельных политических центров, а волости сохранились как низовые единицы внутри земель (например, в составе Московского княжества).

В этой связи стоит отметить основные недостатки административно-территориального устройства Древней Руси, которым способствовали удельная система и политическая раздробленность, и которые усилились после смерти Владимира Мономаха (1125 г.) и особенно после смерти его сына Мстислава Владимировича (1132 г.). Русь постепенно распадалась на удельные княжества, где местные правители (князья Рюриковичи) обладали практически полной самостоятельностью.

Из этого основной недостаток – отсутствие сильной центральной власти. Великий князь Киевский в этот период формально считался «первым среди равных», но его власть над другими землями (Новгородом, Черниговом, Владимиром и др.) была номинальной. Это мешало проведению единой политики, включая оборону от кочевников (печенеги, половцы).

Далее – экономическая разобщенность. Каждое княжество ориентировалось на собственное натуральное хозяйство, что тормозило развитие торговли и инфраструктуры. Отсутствие единого экономического пространства усиливало изоляцию регионов.

Данному периоду была характерна и слабость административного аппарата. Управление строилось на личной власти князя и его дружины, а не на системе институтов. Местное самоуправление (вече в Новгороде, Пскове) существовало лишь в отдельных городах, но не могло компенсировать отсутствие исполнительных (бюрократических) структур.

Еще один недостаток – неравномерное развитие регионов. Богатые торговые центры (Киев, Новгород) контрастировали с аграрными окраинами. Это создавало дисбалансы: например, зависимость Новгорода от союзов с прибалтийскими государствами, тогда как южные княжества страдали от набегов кочевников.

Оказывало негативное влияние и отсутствие единой правовой системы. Нормы «Русской Правды»[4] действовали лишь в отдельных землях, а многие регионы жили по местным обычаям. Это усложняло разрешение споров между княжествами и интеграцию разнородных территорий.

Таким образом, административно-территориальное устройство Древней Руси, основанное на удельной системе и родовых принципах власти, не было оптимальным в политико-правовом плане и имела своим следствием, в том числе, и междоусобицы. Отсутствие централизации, единой экономики и эффективного управления, единой правовой системы не давало возможностей для устойчивого и целостного развития страны, предопределило неспособность противостоять внешним угрозам.

В целом эволюционирование системы административно-территориального деления нашей страны того периода можно определить следующим образом:

- IX – X века: племенная структура – централизация под властью Киева;

- XI – XII века: расцвет Киевской Руси с развитой системой волостей;

- XIII – XV века: раздробленность и формирование региональных моделей управления (княжества, вечевые республики).

Преодоление Ордынской зависимости обусловило изменения и в администра-

тивно-территориальном делении страны, поскольку начался демографический подъем, а центром притяжения русских земель постепенно становится Москва. Усиливается тенденция по структурированию страны как военно-оборонительной территории, т.е. задачи административно-территориального деления старых территорий, а в дальнейшем и новых территорий, были подчинены главной задаче – обеспечить экономическое развитие и сдержать натиск неприятеля.

Начиная с XV века в Московском государстве начинают формироваться такие единицы административно-территориального деления как «уезды» («объединенные волости»), что следует оценивать как следствие усиления центральной власти при Иване III. Начался демонтаж удельной системы через ослабление удельных князей и бояр, заменяя их лояльными чиновниками, т.е. уезды становятся инструментом контроля над регионами с прямым подчинением Москве. Иван III и Василий III присоединили Новгород (1478 г.), Тверь (1485 г.), Псков (1510 г.), упразднив их самостоятельность. Развитие уездной системы связана также и с экономическими потребностями, в частности, сбором налогов (податей, ямских денег), что требовало четкого территориального деления. И именно уезды стали базой для учета населения и ресурсов.

Уездная система позволяла распределять и контролировать землевладения и ее раздачу новой элите – «наместникам», «служилым людям», которые обязаны были формировать ополчение, поставлять рекрутов, управлять уездами, вершить суд. Падение Орды усиливает и двор великого князя («государев двор»), который концентрирует, в том числе, и основные отрасли государственного управления: именно он направляет наместников и волостителей на подведомственные территории.

Положительным фактом уездной системы стала централизация страны и построение вертикали власти. Уездные центры (города) становились точками экономического и культурного развития, но «наместники» и «волостели» получали право на «кормление» (сбор части доходов с уезда), что стимулировало их лояльность, но позже стало причиной злоупотреблений и формирование «кормления» как системы.

Во времена Ивана Грозного проводится всеобщая перепись населения и земель («Писцовые книги»[5]), что позволяет систематизировать налогообложение и укрепить административное деление. Происходит дальнейшее развитие системы уездов, как территории, объединявшей несколько «волостей» вокруг укрепленного города (центра) и управляемой наместниками или волостелями, назначаемыми великим князем. Уезды стали основными единицами местного управления.

При этом сохраняются «волости» как сельские округа внутри уездов и появляются «станы» как промежуточные единицы между уездами и волостями. Земли присоединенных ханств управляются через приказы и воеводства (Казанское, Астраханское, Сибирское). Территориальные приказы как административные органы, обеспечивающие основные государственные нужды («Челобитный», «Посольский» «Поместный» и т.д.), вместе со всей системой административно-территориального деления, сохраняются вплоть до Петровских реформ. Данная система сохранялась в том числе благодаря указу о «Заповедных летах», установившему временный запрет крестьянам уходить от помещиков в Юрьев день[6], что позволило стабилизировать налогооблагаемое население в своих населенных пунктах. При этом все более обнажаются недостатки системы (волокита, пересечение подведомственности и т.п.) и становятся очевидны потребности ее коренной перестройки.

Рубеж XVI – XVII веков, вошедший в историю России как «Великая Смута», обернулся для страны беспрецедентным демографическим кризисом. Статистические данные того периода красноречиво свидетельствуют о масштабах постигшей катастрофы. Так, в пределах Новгородской земли к 1620 году количество жителей сократилось до одной десятой от уровня середины XVI столетия[7]. Сходная картина депопуляции и хозяйственного упадка фиксировалась в центральных районах, включая вотчинные владения Троице-Сергиева

монастыря, где возделываемые площади уменьшились более чем десятикратно. Переписные книги Московского уезда за 1626 – 1629 годы показывают, что в регулярной обработке находилось не более 13% пахотных угодий прежних времен, тогда как основная часть земель либо зарастала лесом, либо эпизодически использовалась под переложную систему земледелия.

Период Смуты спровоцировал масштабные внутренние миграции. В поисках спасения от невзгод население центральных областей массово перемещалось в северные регионы – Поморье и Замосковье, причем часть жителей последнего далее мигрировала в районы Двины и Вятки. Этот отток привел к тому, что демографический баланс отдельных северных территорий не только не ухудшился, но и временно показал положительную динамику, превратив Север в критически важный оплот для ослабленной Руси. Однако общенациональные демографические показатели оставались крайне низкими: материалы переписи 1646 года учли лишь 551 тысячу крестьянских и 31 тысячу посадских хозяйств. Сопоставление с оценками населения середины 1550-х годов (порядка 9–10 млн человек) подтверждает факт демографической катастрофы, уменьшившей число жителей страны ориентировочно в 2,5–3 раза. Столь глубокий упадок имел далеко идущие последствия, далеко отбросив Россию в экономическом и политическом развитии назад. Функционирование аппарата государственного управления было парализовано, налоговая система фактически разрушена, а армия лишилась источников финансирования[8].

К исходу XVII столетия эволюция военного дела в Европе и интенсификация торговых связей выявили неадекватность традиционной для России военной организации, ориентированной на западноевропейские образцы предыдущих эпох. Становление регулярных армий как доминирующей модели в ведущих европейских державах диктовало необходимость глубокой реорганизации государственных финансов для их содержания. Это, в свою очередь, стимулировало повышение фискальной нагрузки, разрастание административного аппарата и усиление централизованной монархической власти. Внедрение в России армии современного типа объективно вело к эрозии прежнего привилегированного статуса дворянства в военной иерархии и к существенным сдвигам в социальной стратификации. Указанные общеевропейские тенденции нашли яркое отражение и в российской действительности того времени, породив насущную потребность в создании устойчивых механизмов финансирования для формирующейся при Петре I армии на постоянной основе. Необходимость удобного и быстрого сбора налогов становится вопросом выживания государства.

В этой связи идет закрепощение крестьян к земле в конкретном населенном пункте. Соборное Уложение 1649 года[9] отменяет «урочные лета»: срок давности поиска и возвращения беглых крепостных крестьян. Землевладение дворян и церкви стало основой для административного деления и не случайно уезды часто совпадали с границами крупных вотчин, где помещики собирали налоги и управляли населением. То есть административное деление XVII века отражало движение государства от последствий феодальной раздробленности к централизованному управлению, где экономика играла роль «каркаса» для территориальной организации.

Действующая уездная система не в полной мере отвечала изменяющимся историческим событиям и национальным интересам, ее границы часто не учитывали изменения в расселении населения, экономике. Многие уезды формировались исторически, а не по логике эффективного управления. Размеры и населенность уездов сильно варьировали: одни были перенаселены, другие – почти пустынны, что затрудняло налогообложение и набор войск. Сохранялись пережитки удельной системы, особенно в окраинных землях, где местные элиты (бояре, воеводы) часто игнорировали центральную власть. Однако государство продолжало поиск адекватного административно-территориального деления, способов унификации управления, усиления контроля над ресурсами и защите границ. Уездная система в большей степени зало-

жила основу для губернской реформы Петра Великого.

Вышеуказанные исторические процессы усилились и довлели над всеми государствами Европы. К концу XVII века административная система России оставалась архаичной, с сильной ролью воевод и приказов. Необходимость государственных преобразований в русле модернизации была обусловлена перестройкой государства традиционного типа в современное. Все более очевидное технологическое отставание страны от передовых государств Европы создавало угрозу национальной безопасности. Как отмечают исследователи, административные реформы, проводимые при царе Алексее Михайловиче и царевне Софье, носили половинчатый характер и не смогли решить основные вопросы административного регулирования, тесно связанного с социальной структурой общества[10].

В ходе длительного противостояния со Швецией, известного как Северная война (1700 – 1721 гг.), выявилась недостаточная гибкость и оперативность существовавшей административной модели, основанной на управлении территориями через связку «приказ – уезд» и, поэтому Указом Петра I от 18 декабря 1708 года[11] территория Российской империи вместо 166 уездов была разделена на 8 губерний: Азовскую, Архангелогородскую, Ингерманландскую, Казанскую, Киевскую, Московскую, Сибирскую, Смоленскую.

В ходе дальнейших реформ с прицелом на планируемую налоговую реформу, вводилось новое административно-территориальное деление на так называемые «доли». Руководящие функции в этих единицах исполняли ландраты при поддержке специально созданных канцелярий. Ключевым критерием для определения границ «доли» служило количество налогооблагаемых дворов: каждая должна была охватывать приблизительно 5,5 тысяч таких хозяйств. По указу от 29 мая 1719 года были упразднены «доли», губернии были разделены на провинции, а провинции – на дистрикты. Была закреплена трехчленная система управления: губерния – провинция – дистрикт (с 1727 года – уезд), которая сохранилась до Реформ 1775 года.

Реформы Петра I были подчинены модернистским и внешнеполитическим (военным) целям, что без хорошо структурированной системы собираемости налогов невозможно было выполнить. Однако реформы Петра Великого не в полной мере достигли поставленных целей. Губернии были настолько крупными, что эффективное управление ими из центра было практически невозможным. Данное обстоятельство усугублялось и слабой связью между регионами в силу того, что транспортная инфраструктура в большей степени была такой же, как и в Древней Руси, что затрудняло контроль и сбор налогов. Письмо из Москвы в Иркутск могло идти более 100 дней. Система стала слишком сложной и дорогой, а многочисленные чиновники на разных уровнях часто дублировали функции, что замедляло принятие решений. При Петре Великом военная логика определяла экономическую, и поэтому границы губерний часто определялись стратегическими задачами (например, оборона от Швеции), а не хозяйственными связями. Все это мешало развитию торговли и промышленности.

Введение подушной подати (1718 – 1724 гг.) требовало четкого учета населения, но из-за гигантских губерний и плохой коммуникации сбор налогов превращался в хаос, а многие регионы и вовсе уклонялись от выплат.

Переложение военного видения на административно-территориальное деление всей страны и военный стиль управления, т.е. унификации вместо гибкости, привело к внедрению единых стандартов управления для всей империи, не учитывая особенности окраин (например, Украины, Поволжья, Сибири), что спровоцировало восстания (Башкирские восстания 1704 – 1711 гг., Астраханское восстание 1705 – 1706 гг.).

Среди недостатков Петровских реформ также отмечается то, что административно-территориальное деление страны проводилось поспешно и многие указы были непродуманными и противоречивыми. Например, губернии несколько раз перекраивались, что дезорганизовывало управление, игнорирование мнения местных властей и населения делало реформы «сверху» оторванными от реальности и нереализуе-

мыми на практике, а недостаток квалифицированных кадров, в силу отсутствия специальных учреждений, подготавливающих управленческую элиту, в том числе местную, делал многие начинания нереализуемыми.

Данные факторы усугублялись хроническим финансовым дефицитом, который не всегда позволял вовремя выплачивать зарплаты чиновникам, еще более усугубляя коррупционные явления («кормления»). К концу правления Петра I вся государственная система была весьма неэффективной. Губернии оказались перегружены долгами, а коррупция («кормление») стала нормой.

Ошибки административных реформ Петра I стали следствием сочетания военной необходимости, авторитарных методов управления и недооценки региональной специфики. Несмотря на эти промахи, его преобразования заложили основу для будущей модернизации государственного аппарата России, на основе которой последующие правители смогли создать более сбалансированную систему.

После кончины Петра I его система территориального управления некоторое время сохранялась, однако уже в 1727 году была скорректирована: упразднили петровские дистрикты, вернувшись к делению на уезды. То есть провинции были разделены на уезды. В этот же период были созданы новые административные единицы: из состава Киевской губернии выделили Белгородскую губернию, а из Петербургской – Новгородскую (1727 г.). Во главе губерний оставались губернаторы, назначаемые монархом и наделенные широким спектром полномочий, охватывавших судебные, финансовые и военные вопросы.

Последствия Крестьянской войны 1773 – 1775 годов побудили Екатерину II инициировать масштабную реформу административно-территориального устройства. Целями преобразований были заявлены совершенствование системы сбора налогов, предотвращение народных волнений путем «заведения лучшего порядка» и укрепление вертикали власти на местах. Ключевым документом реформы, проводившейся с 1775 по 1785 год, стали утвержденные осенью 1775 года «Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи». В самом тексте этого акта признавалось, что существовавшая система управления страдала от чрезмерной обширности губерний и несовершенства их административных структур[12]. При этом границы новых губерний во многом совпадали с границами прежних провинций, а создаваемые наместничества территориально соответствовали прежним губерниям.

Если до начала екатерининских преобразований Российская империя делилась на 23 губернии, 66 провинций и 180 уездов, то реформа привела к существенному изменению этих показателей. Число губерний было увеличено вдвое, институт провинций ликвидирован, а основной административной единицей второго уровня после губернии стал уезд.

Согласно «Учреждениям для управления губерниями...», в основу нового административного деления был положен демографический принцип: каждая губерния должна была насчитывать от 300 до 400 тысяч жителей мужского пола (душ населения). Для укрупненного управления две или три губернии объединялись в наместничество, возглавляемое наместником или генерал-губернатором. Важно отметить, что при таком реформировании практически не принимались во внимание национально-исторические или экономические особенности отдельных территорий; приоритет отдавался созданию унифицированной, количественно выверенной административной сетки[13].

Внедрение новой системы управления растянулось на 10 лет. Ключевым элементом стало разделение губерний на уезды (округа), каждый из которых должен был объединять от 20 до 30 тысяч душ населения. Стартовав с 25 губерний и 483 уездов, реформа в итоге привела к созданию более мелкой административной сетки: число губерний возросло до 50. Именно такое количество губернских образований характеризовало территориальную структуру России на протяжении большей части XIX века.

Таким образом, территория страны делится на наместничества, губернии и

уезды, в основе которых лежит принцип численности податного населения. Однако новая система также имела ряд недостатков и ошибок, которые проявились в процессе ее реализации. Губернии создавались по принципу «300 – 400 тысяч душ» в каждой, а уезды – «20 – 30 тысяч душ», что привело к искусственному дроблению или объединению территорий без учета географических, экономических и этнических особенностей. Например, обширные сибирские регионы с малым населением делились на гигантские губернии, что затрудняло их управление.

Екатерина II стремилась ликвидировать автономии, но в регионах с особым статусом (Украина, Прибалтика, казачьи земли) это вызвало сопротивление. Например, упразднение Гетманщины (1764 г.) и Запорожской Сечи (1775 г.) спровоцировали масштабное недовольство казачества. В Поволжье, на Урале и в Сибири местные народы (татары, башкиры, коренные сибиряки) оказались встроены в общеимперскую систему без учета их традиций, что усиливало межэтнические противоречия. Реформа увеличила бюрократический аппарат в 2 – 3 раза, однако это не смогло компенсировать нехватку квалифицированных кадров, как и в свое время при Петре I, что затрудняло многие начинания. Деление на губернии и уезды не учитывало экономические связи между территориями. Например, сельскохозяйственные и промышленные районы искусственно разделялись, что мешало развитию торговли.

Завершающим элементом в построении екатерининской модели государственного управления можно считать Жалованные грамоты, дарованные дворянству и городам 21 апреля 1775 года (дата, ныне признанная Днем местного самоуправления в России). Ключевая цель этих актов заключалась в стимулировании формирования «третьего сословия» (среднего класса), для чего, в частности, предусматривалось учреждение институтов сословного самоуправления для городского населения. Примером такого института служила шестигласная городская дума – выборный орган, структура которого отражала деление горожан на избирательные курии по сословному признаку[14].

Вступление в силу основополагающих законодательных актов – «Учреждений для управления губерниями» (1775 г.), Устава благочиния (1782 г.) и Жалованных грамот (1785 г.) – привело к смещению фокуса управленческой деятельности на локальный уровень. Эта децентрализация создала предпосылки для реорганизации центрального аппарата власти. Следствием стало упразднение большинства петровских коллегий; за центральными органами сохранились преимущественно функции управления государственными финансами, армией и внешними сношениями. Координацию финансовой системы, включая надзор за губернскими казенными палатами и уездными казначействами, осуществляла Экспедиция государственных доходов, рассматриваемая как предтеча министерства финансов.

В своей совокупности реформаторская деятельность Екатерины II в сфере центрального и местного управления преследовала две основные цели. Во-первых, она была направлена на перераспределение властных компетенций между столичными и региональными инстанциями. Во-вторых, предполагалось выведение определенных видов общественной деятельности и занятий из-под прямого государственного надзора и регулирования.

При Павле I наместничества были преобразованы в губернии, а мелкие уезды объединены. То есть Павел I упразднил концепцию наместничества, вернувшись к простой системе губерний.

Несмотря на все это, реформы Екатерины II укрепили вертикаль власти и улучшили управляемость империи. Наследие екатерининской системы, включая губернское деление, сохранялось в России вплоть до 1917 года. По мнению большинства отечественных историков, именно со второй половины XVIII века центр постепенно начинает понимать, что его интерес не просто в том, чтобы сделать провинции максимально управляемыми и «выкачать» из них все возможное, а чтобы развивать эти территории экономически и социально, благодаря чему эта система оказалась исторически прочной и просуществовала с не-

значительными изменениями вплоть до 1917 года.

При Александре I (1801 – 1825 гг.) административно-территориальное деление России сохраняло многие черты екатерининской системы, но в условиях роста империи и либеральных реформ начала XIX века проявились новые противоречия и ошибки. Александр I оставил в основе екатерининское деление на губернии и уезды, несмотря на его неэффективность в управлении расширяющимися территориями. Например, Сибирь и Дальний Восток оставались гигантскими, слабонаселенными губерниями. Либеральные проекты (например, реформы М.М. Сперанского[15]) предполагали децентрализацию и создание региональных административных единиц, но после 1812 года Александр I вернулся к жесткой централизации, что снизило эффективность управления. Происходит поэтапное усиление централизации и бюрократизации в 1810 – 1820 годах в западных и окраинных губерниях (Прибалтика, Новороссия), где создаются генерал-губернаторства с чрезмерными полномочиями. Это приводило к произволу местных властей и конфликтам с центральным правительством, усиливало негативный эффект низкая квалификация чиновников и коррупция (особенно в судах и налоговых органах).

После 1815 года Польша получила автономию и собственную конституцию, но ее включение в имперскую систему создало дисбаланс. Польские земли управлялись через наместника, что вызывало недовольство как поляков, так и русских консерваторов. Финляндия (Великое княжество Финляндское, присоединено в 1809 году) сохранило особый статус, а остзейские губернии (Эстляндия, Лифляндия) имели привилегии для немецких дворян. Это тоже усложняло унификацию административной системы.

В попытке снизить бюджетные расходы на армию, особенно усилившееся после Отечественной войны 1812 года, Александр I по шведской модели, где солдаты совмещали службу с сельским хозяйством, что позволяло содержать армию без больших расходов, создает «военные поселения».

Целью данного проекта было создать самоокупаемую армию: солдаты и их семьи должны были одновременно заниматься земледелием и нести военную службу, что позволило бы сократить расходы на содержание войск, контролировать крестьян, дисциплинировать население через военизированный режим. Такие поселения выводились из-под власти гражданских губернаторов и управлялись военной администрацией (коменданты, штабы), а территории поселений делились на округа и роты, что противоречило традиционному делению на губернии и уезды. Отличался и статус населения, так крестьяне и солдаты в поселениях переводились в категорию «поселян-хозяев» – они были прикреплены к земле, как крепостные, но подчинялись военным законам. При этом на одной территории могли действовать одновременно нормы военного права, общеимперские законы и местные обычаи, что порождало путаницу и приводило к ситуации утраты контроля гражданскими чиновниками над налогами, судом и рекрутскими наборами в зонах поселений.

В административно-территориальном плане военные поселения стали «status in statu» (своего рода «государство в государстве»), что подрывало екатерининскую губернскую систему и демонстрировало слабость центральной власти в управлении регионами. Постепенно стали обнажаться и экономические недостатки модели «военных поселений»: поселения не стали самоокупаемыми – казна тратила огромные средства на строительство казарм, дорог и содержание администрации, а сельское хозяйство страдало из-за того, что солдаты больше занимались муштрой, чем обработкой земли. В регионах с военными поселениями разрушались общинные связи, а местные промыслы (например, ремесла в Новгородской губернии) приходили в упадок; после ликвидации поселений их территории с трудом встраивались обратно в губернскую структуру. Многие земли оказались разорены, население деморализовано и в 1857 году данная структура была ликвидирована.

Реформа административно-

территориального устройства России, предложенная М.М. Сперанским в начале XIX века при Александре I, была попыткой модернизировать Россию по европейскому образцу, сочетая централизацию с элементами самоуправления, но ее реализация оказалась ограниченной в условиях консервативной империи. Реформой предлагалось на всех уровнях публичной власти внедрить принцип «разделения властей», введение выборности части местных органов самоуправления (например, волостных и окружных дум), хотя избирательное право оставалось ограниченным (цензовым), зависящим от имущественного положения, ввести унификацию административной системы по всей империи, включая национальные окраины. Это должно было усилить контроль центральной власти и снизить влияние местной аристократии.

В части административно-территориального деления предлагалось создать четкую иерархию административных единиц: губернии – округа (или «области») – волости. Это должно было заменить существовавшую дробную и запутанную систему, улучшив управляемость регионов. Реформа усилила централизацию управления, передав основные рычаги контроля в руки чиновников, назначаемых из Петербурга. Однако сильное сопротивление элит не позволило развернуть данную реформу, а после опалы М.М. Сперанского она была окончательно свернута.

Сохранение крепостного права и привязка крестьян к земле мешали рациональному территориальному делению. Управление огромными территориями (особенно за Уралом) затруднялось отсутствием дорог и почтовой системы. Решения из центра доходили с опозданием, а местные власти часто действовали самостоятельно.

При Николае I (1825 – 1855 гг.) основной конструктив административно-территориального деления остался нетронутым и унаследовал недостатки предыдущих эпох. При этом создаются новые структуры – в его правление усиливается роль министерств (особенно Министерства внутренних дел), что порой приводило к дублированию функций и конфликтам между центральными и местными органами власти.

Еще одной попыткой реформирования экономической сферы государства стали реформы министра государственных имуществ Российской империи П.Д. Киселева (1837 – 1841 гг.)[16], которые затронули не только аграрную сферу, но и административную структуру империи. Хотя реформа напрямую не меняла губернско-уездное деление, она внесла коррективы в управление сельскими территориями, создав новые административные единицы. Было создано Министерство государственных имуществ (1837 г.), которое взяло под контроль государственных крестьян (почти 30% населения), что усилило централизацию управления сельскими территориями, выделив их в отдельную административную вертикаль. Была введена многоуровневая система управления:

- округа – крупные административные единицы, объединявшие несколько уездов;
- уезды, состоящие из волостей;
- волости – более мелкие образования (включали 5 – 10 сельских обществ).

Сельские общества (общины) – низшее звено, отвечавшее за распределение земли и сбор податей. При этом округа и волости стали специфическими единицами для управления государственными крестьянами, не отменявшими губернско-уездную систему.

В волостях и сельских обществах создавались выборные органы (волостные сходы, сельские старосты), но их полномочия ограничивались хозяйственными вопросами: распределение земли, сбор налогов, а контроль сохранялся за чиновниками Министерства государственных имуществ. Происходит упорядочение землепользования через межевания земель и создание «запасных хлебных магазинов» (резервов на случай неурожаев), что невозможно без четкого административного деления для учета ресурсов.

Однако данная реформа привела к тому, что государственные крестьяне оказались под контролем двух параллельных структур – традиционной губернской администрации и новой системы Министер-

ства государственных имуществ. Это усложнило управление, но повысило эффективность в аграрном секторе. Создание округов и волостей под надзором столичных чиновников укрепило вертикаль власти, особенно в национальных регионах (Поволжье, Урал), где проживало много государственных крестьян.

Реформа П.Д. Киселева стала первой попыткой системной модернизации сельского управления в России, созданные структуры (волости, сельские общества) позже использовались в земской реформе 1864 года. Реформы П.Д. Киселева показали, что частичные реформы без отмены крепостного права не могут радикально изменить страну, но способны заложить основы для будущих преобразований.

Реформы П.Д. Киселева и М.М. Сперанского в чем-то схожи, как модернистская попытка: если М.М. Сперанский (начало XIX века) пытался реформировать всю систему управления (включая разделение властей и выборные органы), то П.Д. Киселев (1830 – 1840 гг.) сосредоточился на аграрном секторе и государственных крестьянах, усиливая административную вертикаль в сельской местности. Оба проекта столкнулись с сопротивлением консерваторов и остались незавершенными, но их идеи повлияли на либеральные реформы Александра II.

Также отметим, что после восстания 1830 – 1831 годов Царство Польское лишилось автономии, а его территория была разделена на губернии, напрямую подчиненные Петербургу, а также упраздняются финляндские привилегии: усиливается контроль через генерал-губернаторов, что спровоцировало недовольство местных элит. Важно отметить, что огромные территории страны в то время управлялись через немногочисленные губернии, а отсутствие инфраструктуры и кадров делало контроль над такими территориями номинальным. Например, Якутская область (создана в 1851 году) охватывала территории, сопоставимые с Европой, но имела лишь несколько чиновников. В то же время в стратегических регионах (Одесса, Кронштадт, крепости) власть передавалась «военным губернаторам», что подменяло гражданское управление и тормозило экономическое развитие. Казачьи области (Дон, Кубань) управлялись через военно-казачью администрацию, которая консервировала архаичные порядки и препятствовала интеграции в общеимперскую систему.

Николай I оставил наследникам империю с гипертрофированной бюрократией и нерешенными проблемами регионального управления. Его попытки создать «идеальный порядок» через централизацию и контроль привели к обратному эффекту – системному кризису, который проявился уже в правление Александра II. Важно отметить, что одной из многочисленных причин, приведших Россию к поражению в Крымской войне (1853 – 1856 гг.), были и неудачи в административно-территориальном делении.

Жесткая вертикаль управления (губернии – уезды – волости) требовала согласования решений через Санкт-Петербург, в том числе инфраструктурных проектов, а местные власти (губернаторы, чиновники) не имели полномочий и ресурсов для инициатив. Например, проект Николаевской железной дороги (Москва – Петербург, 1851 г.) потребовал 14 лет согласований, хотя сама стройка заняла лишь 8 лет. Экономические связи между губерниями были слабыми, поскольку центр не поощрял интеграцию регионов, опасаясь роста их самостоятельности. Железные дороги воспринимались как угроза централизованному контролю, а не как инструмент развития. Административное деление не стимулировало развитие железных дорог и дорожной сети между регионами. К 1853 году в России было всего 1,5 тысячи км железных дорог (в Англии – 15 тысяч км).

Представляется, что административно-территориальное устройство России, основанное на централизации, бюрократии и крепостничестве, стало одним из системных факторов поражения в Крымской войне. Это поражение заставило власть начать модернизацию, но запоздалые реформы уже не смогли предотвратить кризис начала XX века. Реформы 1860 – 1870 годов (земская, городская, судебная) стали ответом на эти вызовы, но многие перекосы административного деления сохранялись

вплоть до 1917 года.

При Александре II (1855 – 1881 гг.) земской реформой 1864 года[17] созданы органы местного самоуправления (земства) в 34 центральных губерниях, но они не распространялись на национальные окраины (Польша, Кавказ, Средняя Азия), Сибирь и Архангельскую губернию. Это усиливало неравенство в развитии регионов. Земства действовали в рамках старых губерний и уездов, границы которых не учитывали экономические связи. Например, промышленные районы Урала оставались раздробленными между несколькими губерниями. Крупные промышленные центры (Нижний Новгород, Екатеринбург) по-прежнему управлялись через уездные структуры, что тормозило их развитие.

Александр II сохранил екатерининское деление на губернии – уезды. Губернии управлялись губернатором, назначаемым императором. Уезды (в среднем 10 – 15 на губернию) – управлялись предводителем дворянства и полицейскими чиновниками. Волости (низовая единица) – объединяли несколько крестьянских общин, контролировались земскими начальниками (1889 г.).

Все отчетливей проявлялось неадекватность административно-территориального деления страны своему времени: гигантские губернии в Сибири и на Дальнем Востоке (например, Якутская область) оставались практически неуправляемыми из-за расстояний и отсутствия инфраструктуры. При этом в центральной России имелись перенаселенные центральные губернии (Московская, Петербургская и др.), которые страдали от недостатка земель и ресурсов, но административное деление не адаптировалось к демографическим изменениям. Также имели место и бюрократическая несогласованность, и хронический конфликт земств и государственной администрации. Земства контролировали образование, медицину и дороги, но зависели от губернаторов в финансировании.

В результате реформы 1861 года («отмена крепостного права»)[18], крестьяне были объединены в сельские общества и волости – низовые административные единицы. Сельское общество состояло из крестьян одной или нескольких деревень. Имелся также и сельский сход, представляющий собой собрание глав семей, решавшее вопросы землепользования, налогов, распределения повинностей, а также сельский староста, который избирался сходом для управления повседневными делами и контроля за исполнением решений.

Представительный орган волости – сход – состоял из выборных от сельских обществ (квота: 1 – 2 человека от 10 дворов). Сход был уполномочен утверждать решения сельских собраний («мирские приговоры»), осуществлять раскладку налогов и повинностей по селам волости, выбирать волостного старшину и судей. Избранный на 3 года сходом, волостной старшина курировал вопросы порядка в волости, следил за исполнением решений (как самого схода, так и вышестоящих инстанций) и взаимодействовал с полицией и представителями госаппарата. Отчетность волостные старшины держали перед уездными властями, а губернатор мог вмешаться в их деятельность, отменив решение волостного суда или сместив старшину.

Вводился также волостной суд из 4 – 12 судей, избираемых сходом, который разрешал споры между крестьянами (земельные конфликты, мелкие кражи), налагал наказания: штрафы, общественные работы, арест до 7 дней. При этом он руководствовался обычным правом, а не законодательством империи.

Вводился также институт «мировых посредников» как контроль со стороны государства (1861 – 1874 гг.), которые назначались из дворян для урегулирования споров между крестьянами и помещиками, утверждения уставных грамот (документы о размере наделов и повинностей). Однако в результате «контрреформ» в 1889 году происходит замена: вместо мировых посредников был введен институт «земских начальников», которым дали широкие полномочия: надзор за крестьянскими учреждениями, право отменять решения сходов, налагать штрафы и аресты. Если мировые посредники избирались из местных дворян, утверждались Сенатом, то земские начальники назначались Министерством внутрен-

них дел. Были ликвидированы мировые суды в сельской местности, а их функции переданы земским начальникам.

Волости при Александре II стали переходным звеном между крепостной зависимостью и интеграцией крестьян в общегосударственную систему. Несмотря на свою ограниченность, они заложили основы местного самоуправления. Но присущая всему процессу двойственность отразила противоречия «Великих реформ»: стремление к модернизации при сохранении традиционных институтов власти. Однако впервые в российской истории крестьяне получили право на самоуправление, что стало школой гражданской ответственности для сельского населения, но такая система при этом сохраняла сословную обособленность крестьян.

Процессы урбанизации в Российской империи заметно интенсифицировались во второй половине XIX столетия. Этому способствовали два ключевых фактора: освобождение крестьян в 1861 году, часто приводившее к их обезземеливанию и миграции в города, а также общее развитие капиталистических отношений. Статистика наглядно отражает эту тенденцию: если в 1851 году доля горожан составляла 7,8% (3,4 млн человек), то к 1897 году она достигла 13,0% (16,8 млн человек). В начале XX века урбанизация получила дополнительный импульс благодаря прогрессу индустриализации, концентрации производства и административной трансформации сельских населенных пунктов в городские. Как следствие, к 1913 году в городах проживало уже 18% населения страны (29,1 млн человек).

Административно-территориальное устройство России в рассматриваемый период представляло собой иерархическую систему. На высшем уровне находились губернии, генерал-губернаторства и области. Среднее звено включало уезды, округа, южные отделы, два края и ряд особых полуавтономных образований. Низовой уровень административной структуры формировали волости, станицы, гмины и улусы.

К 1914 году земства действовали в 43 губерниях (которые подразделялись на губернии первой и второй категории). К началу XX века территориальная организация Российской империи представляла собой чрезвычайно разветвленную и многоступенчатую иерархическую конструкцию. Эта сложность была во многом обусловлена колоссальными размерами страны, многообразием ее природно-географических условий и пестрым этнокультурным составом населения, а также потребностями централизованного самодержавного управления столь обширными пространствами. В законодательстве и административной практике прослеживались попытки учесть эту региональную специфику, включая этнографические реалии. Если при установлении границ губерний – крупнейших административных единиц – фактор этнического расселения народов зачастую отходил на второй план перед соображениями административного удобства или военно-стратегическими целями, то при формировании уездов, единиц следующего уровня, национальный состав населения мог играть уже гораздо более существенную, а иногда и определяющую роль, особенно в регионах с компактным проживанием нерусских народов.

Юридическое закрепление этой громоздкой системы на начало 1910-х годов содержалось во втором томе Свода законов Российской Империи, а именно в «Своде губернских учреждений» (в редакции, актуальной на 1913 год). Этот фундаментальный кодекс формализовал разделение империи на основные административно-территориальные единицы высшего порядка: губернии (наиболее распространенный тип), области (часто на окраинах или в регионах с особым статусом, например, казачьих) и градоначальства. Последние представляли собой особый режим управления, вводимый в столицах (Санкт-Петербург, Москва) и некоторых стратегически важных портовых или промышленных центрах (Одесса, Севастополь, Керчь, Николаев, Ростов-на-Дону), что позволяло напрямую подчинять эти ключевые города центральной власти, минуя губернское начальство. Законодательство также предусматривало, что управление этими единицами могло осуществляться либо на основании «общего учреждения» (то есть по стандартным

правилам, применяемым к большинству территорий), либо по «учреждениям особым», которые учитывали специфику управления окраинами, казачьими областями или регионами с нерусским населением.

Внутренняя структура стандартной губернии, согласно «Общему учреждению губернскому», предполагала деление на уезды и города. Уезды, в свою очередь, служили основной рамкой для организации сельского населения, которое объединялось в волости – низовые административно-территориальные единицы, часто совпадавшие с границами церковных приходов или традиционных общинных земель. Города внутри губернии также имели разный статус: губернские (административные центры губерний), уездные (центры уездов) и безуездные (города, не являвшиеся центрами уездов, но имевшие городское самоуправление).

Система власти в губернии имела как функциональное, так и территориальное измерение. Функционально органы власти подразделялись на административные (занимавшиеся текущим управлением, полицией, налогами) и судебные (осуществлявшие правосудие). Территориально же выстраивалась строгая вертикаль власти, начинавшаяся на губернском уровне и спускавшаяся через уездный и городской уровни к участковому, где ключевой фигурой, связывавшей государственную администрацию с крестьянским самоуправлением, выступал земский начальник. Завершали эту иерархию волостные и сельские органы власти, находившиеся под надзором земского начальника и уездной администрации. Каждому уровню этой сложной управленческой машины Свод законов предписывал общие полномочия, включавшие: кадровую политику (право назначать на определенные должности), надзорные функции (контроль за нижестоящими органами и должностными лицами), оперативное управление (разрешение текущих дел и принятие мер для исполнения законов) и коммуникацию с вышестоящими инстанциями (представление отчетов и донесений)[19].

Таким образом, Свод законов стремился упорядочить и детально регламентировать функционирование этой многослойной административной системы, отражая попытку самодержавия обеспечить управляемость огромной и разнородной империей через бюрократический аппарат. Дальнейшая детализация полномочий конкретных должностных лиц (губернаторов, вице-губернаторов и т.д.) и учреждений содержалась в других разделах и главах Свода.

Столыпинские реформы (1906 – 1911 гг.)[20], направленные на модернизацию аграрного сектора и стабилизацию социально-экономической ситуации, оказали косвенное, но значимое влияние на административно-территориальное устройство Российской империи. Хотя ключевые изменения касались сельского хозяйства и земельных отношений, они затронули и управление территориями.

Указ от 9 ноября 1906 года позволял крестьянам выходить из общины и закреплять землю в частную собственность (хутора и отруба), что разрушало сельскую общину. Выход крестьян из общины спровоцировал споры о земле, что потребовало усиления роли государственных чиновников и судов в их урегулировании. Переселенцы, не сумевшие закрепиться на новых землях, часто оседали в городах, влияя на рост городского населения и административных структур. Шло усиление сельской администрации, укрепление единоличных хозяйств – создаются хутора и отрубы, что приводит к появлению новых форм сельского управления. Вместо общинных сходов усилилась роль землеустроительных комиссий, регулировавших земельные споры. Однако эти реформы были прерваны убийством П.А. Столыпина (1911 г.), Первой мировой войной и Революцией 1917 года. К 1916 году только около 25% крестьян вышли из общины, что не привело к полному разрушению традиционной системы. Однако земельные изменения нарушили сложившийся уклад, усиливая при этом социальную напряженность.

Административно-территориальная система, с которой Российская империя вступила в XX век, несла на себе отпечаток длительной и зачастую непоследовательной эволюции. В ней одновременно сосуще-

ствовали и взаимодействовали управленческие органы трех различных типов: институты, сохранившиеся с давних времен (традиционные); структуры, подвергшиеся реформированию и модернизации в XVIII – XIX веках; и совершенно новые органы, учрежденные для ответа на вызовы современности. Подобная институциональная чересполосица, отражавшая компромиссный характер многих реформ и незавершенность перестройки государственного аппарата, являлась источником значительных трудностей: она вела к запутанности управленческих процедур, дублированию полномочий и возникновению многочисленных противоречий между различными звеньями административной машины.

Таким образом, в имперский период изменения административно-территориального деления страны носили, как правило:

1) политический характер;

2) были направлены на укрепление власти центра с целью улучшения контроля над территориями;

3) проводились с целью сбора налогов с населения и рекрутского набора в армию.

Административно-территориальное устройство Российской империи, основанное на значительной централизации и унификации, стало одним из факторов ее кризиса.

Ниспровержение монархии в феврале 1917 года открыло новый этап в развитии местного самоуправления в России, связанный с попытками демократизации и расширения системы земств. Временное правительство стремилось интегрировать земские структуры в новую систему власти, назначая председателей земских управ своими полномочными представителями на местах, что должно было обеспечить связь центра с регионами. География земского самоуправления была существенно расширена – его институты вводились еще в 19 губерниях и областях, ранее не охваченных реформой. Принципиально важным шагом стало создание низового звена – волостных земств, призванных вовлечь крестьянское большинство в процессы самоуправления.

Демократизация системы подкреплялась проведением выборов в земские собрания всех уровней на основе более широких избирательных прав. Однако параллельно с реформированием земств шло стихийное формирование Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые быстро превратились в альтернативные центры власти. Нараставшее соперничество между земствами и Советами, отражавшее ситуацию «двоевластия» в стране, завершилось после Октябрьской революции. Пришедшие к власти большевики рассматривали земства как орган буржуазного государства, и к лету 1918 года земские учреждения были окончательно ликвидированы.

Одновременно с реорганизацией земств, Временное правительство осознавало острую необходимость коренного пересмотра всего административно-территориального устройства страны, видя в этом первоочередную задачу для стабилизации и легитимации нового порядка. Поиск оптимальной модели активно велся, и одно из влиятельных предложений поступило от Петроградского совета, который выдвинул идею создания в составе России 13 крупных областей. В основу этого проекта регионализации были заложены прогрессивные для того времени принципы: учет экономической специализации территорий, принятие во внимание этнического состава населения (что было особенно важно в условиях роста национальных движений) и попытка согласовать новые административные границы с разграничением полномочий между государственными органами и структурами Советов, активно формировавшимися по всей стране. Тем не менее, несмотря на признание срочности этой задачи и начало подготовительной работы, политическая нестабильность и стремительное развитие революционных событий не позволили Временному правительству довести до конца начатые преобразования административно-территориального деления. Эти планы так и остались нереализованными проектами[21].

Падение правительства Керенского неминуемо повлекло усиление местных органов самоуправления как наиболее приближенных к населению. Изначально

большевики хотели построить унитарное государство, но острейшая политическая борьба, интервенция, развал армии и госаппарата вынудил их склониться к федеративному устройству страны, что и нашло свое отражение в Конституции 1918 года[22]. Однако федеративное государственное устройство носило компромиссный характер и воспринималось как временная, переходная форма к унитарному государству. Дальнейшая работа центра в данном направлении была затруднена внутриполитическими обстоятельствами – гражданская война, голод, подавление сепаратистских стремлений на местах, интервенция.

В данный исторический период страны появляются разнообразные формы административно-территориального деления. Так, наряду с «автономной республикой», стали появляться «трудовые коммуны» («Трудовая коммуна немцев Поволжья», «Карельская трудовая коммуна») и «автономные области» (Чувашская, Калмыцкая, Марийская и др.). Высшей формой автономии считалась автономная республика, так как имела собственный государственно-чиновничий аппарат и собственную конституцию, что, по сути, давало основание рассматривать ее как государство. В отличие от автономной республики, автономные трудовые коммуны и автономные области подобными признаками не обладали. После вхождения РСФСР в состав СССР, автономные трудовые коммуны были упразднены, а трудовые коммуны немцев Поволжья и Карельская были преобразованы в автономные республики.

Тяжелые внешние и внутренние обстоятельства вынуждали большевиков в целях сшивания страны идти на компромиссы с различными представителями местных сообществ, предоставляя им широкий перечень правомочий и независимость от центра, однако в дальнейшем, после усиления власти большевиков, местные инициативы сворачивались и управление территориями осуществлялось директивно из центра. К 1922 году административно-территориальное деление преимущественно было построено по модели имперского периода («губернская») с большим дроблением территорий по национальному признаку и выделением более мелких самостоятельных регионов. При этом количество административно-территориальных единиц (губерний) на этот период составило 87.

Следующим этапом была первая советская реформа (1923 – 1929 гг.)[23], связанная с укрупнением единиц административно-территориального деления.

На территории СССР в 1923 году стала реализовываться идея нового районирования страны (преобразования старой структуры административно-территориального деления в новую), разработанная Госпланом. Ее суть состояла в полной замене старых небольших губерний на огромные советские области, которые соответствовали выделенным Госпланам экономическим районам. При этом упразднялись как губернии, так и уезды с волостями, которые при этом продолжали еще существовать. Губернии были полностью упразднены только к 1929 году.

Создаются новые области вместо уездов, которые разделялись на более крупные ячейки – округа (промежуточное звено, например, в Уральской области было 15 округов), а последние делились вместо волостей на более крупные ячейки – районы, которые были созданы вместо волостей и включали в себя несколько сельсоветов и малые города, а управлялись такие единицы районными съездами советов и райисполкомами.

Низшим звеном стали сельсоветы, которые объединяли несколько населенных пунктов (иногда десятки деревень) и занимались вопросами местного хозяйства, образования, здравоохранения.

Реформа административно-территориального деления данного этапа была направлена на повышение эффективности управления и планирования. Крупные регионы формировались с учетом хозяйственных связей, ресурсов и инфраструктуры. Причинами данных изменений является централизация управления в условиях НЭПа и подготовки к индустриализации, стремление учесть национальные особенности народов СССР, упрощение системы для эффективного планового хозяйства.

Однако данная реформа не была

лишена недостатков, к которым, в частности, следует отнести необоснованность (искусственность) районирования, поскольку новые области и края создавались на основе теоретических моделей «экономического районирования», которые часто игнорировали исторические, культурные и хозяйственные связи между территориями.

Трехуровневая система (край/область – округ – район) усложнила административные процессы. Промежуточное звено – округа – часто дублировали функции, что приводило к волоките и росту числа чиновников. Ситуацию усугубляли постоянные изменения границ (например, преобразование губерний в области, а затем ликвидация округов), которые дестабилизировали местные органы власти, создавали путаницу в документации и планировании.

Серьезные социально-экономические дисбалансы территорий, усугубляемые урбанизацией, наносили серьезный ущерб сельским районам. Форсированное развитие промышленных центров ожидаемо привело к оттоку ресурсов из деревни, усугубив кризис сельского хозяйства, а замена волостей на районы разрушила сложившуюся систему местного самоуправления, что вызвало недовольство крестьянства.

Все это усугублялось отсутствием квалифицированных управленцев – их катастрофически не хватало. На местах часто работали малограмотные или политически лояльные, но некомпетентные кадры.

Негативные плоды данного эксперимента стали видны уже практически сразу и в 1929 – 1930 годах началась новая реформа – ликвидация округов и переход к системе область/край – район – сельсовет/городской совет, что усилило контроль партии над регионами и окончательно похоронило идею «советского федерализма».

Таким образом, к 1929 году система местного управления в РСФСР окончательно превратилась в придаток централизованного партийного государства. Ликвидация округов (1930 г.) и дальнейшие реформы 1930-х годов упростили структуру, сделав ее еще более жесткой. Фактически, «муниципальные» функции выполняли низовые советы, но их роль сводилась к исполнению указаний сверху, а не к реальному самоуправлению.

Первая волна советских административно-территориальных преобразований, осуществленная в 1920-е годы и направленная на создание крупных экономических районов (краев и областей), довольно быстро обнаружила серьезные недостатки в плане практической управляемости. Сформированные гигантские административные единицы, охватывавшие колоссальные территории с многомиллионным населением и включавшие десятки районов, оказались слишком громоздкими для эффективного контроля и руководства из единого центра. Эта проблема была особенно острой в условиях форсированной индустриализации и коллективизации, требовавших жесткой централизации и оперативного управления ресурсами. Как следствие, практически сразу после завершения этапа укрупнения стала очевидной необходимость в обратном процессе – дроблении этих неуправляемых мега-регионов. Таким образом, уже с 1930 года начался второй этап административно-территориальных реформ, первая фаза которого (продолжавшаяся до 1939 года) была целиком посвящена «разукрупнению» – разделению наиболее крупных краев и областей на более компактные и поддающиеся эффективному администрированию единицы.

Одновременно было решено отказаться от окружного звена в административно-территориальном делении, которое в основном было ликвидировано во второй половине 1930 года (несколько округов на окраинах страны просуществовали, и даже возникали вновь, вплоть до 1946 года). Разукрупнение проходило в несколько «волн»:

1) размельчение Дальневосточного края на области в 1932 году;

2) раздел ряда краев и больших областей на меньшие по размерам области в 1934 – 1935 годах;

3) полное раздробление всех больших областей и краев в 1936 – 1938 годах, которые были образованы в 1925 – 1929 годах.

Процесс размельчения (разукрупнения) начался летом 1930 года, когда ЦИК и

СНК СССР приняли 23 июля 1930 года постановление о ликвидации округов с 15 августа того же года. Первой «жертвой» новой, второй реформы стал Сибирский край – 30 июля 1930 года он был разделен на два края – Западно-Сибирский (центр – Новосибирск) и Восточно-Сибирский (центр – Иркутск). В состав Западно-Сибирского края была включена Ойратская АО, а в состав Восточно-Сибирского края – части Дальневосточного края и Бурят-Монгольская АССР.

В данный период области и края оставались крупными административно-хозяйственными единицами. В 1930-х годах их число росло за счет дробления существующих регионов. Например, в 1934 году из Северо-Кавказского края выделились Азово-Черноморский край и Северо-Кавказский край (в сокращенных границах) и т.п. Автономные республики (АССР) и автономные области (АО) сохранялись, но их границы и статус часто менялись.

После ликвидации округов район становится основной низовой единицей. Районы подчинялись напрямую областям/краям и к 1939 году в РСФСР было около 3 тысяч районов. К основным их функциям было отнесено: контроль за сельским хозяйством (колхозами), сбор налогов, реализация плановых заданий, управление промышленными предприятиями (если они были в районе), надзор за МТС (машинно-тракторными станциями), школами, больницами.

В рассматриваемый период (охватывающий 1930-е годы) в СССР была формализована четкая иерархическая структура подчиненности городских поселений. На высшей ступени этой иерархии с 1931 года располагались две столицы – Москва и Ленинград, наделенные особым статусом городов республиканского подчинения. Этот статус подчеркивал их исключительное общегосударственное значение и выводил из системы областного или краевого управления. Основная же масса городов классифицировалась по двум категориям: города, напрямую подчиненные областным или краевым властям (административные центры регионов и крупные промышленные узлы), и города районного подчинения. Последние, как правило, представляли собой менее значительные городские центры, административное руководство которыми осуществлялось через исполнительные комитеты соответствующих районов (райисполкомы). Одновременно с этой городской иерархией, в сельской местности сохранял свое значение сельсовет как фундаментальная, первичная ячейка административно-территориальной системы. Каждый сельсовет охватывал территорию одного или нескольких близлежащих сельских населенных пунктов (сел, деревень, хуторов) и выступал низовым органом советской власти, ответственным за решение местных вопросов и проведение в жизнь директив государства на самом локальном уровне.

В 1930-х годах их число сокращалось за счет укрупнения (например, в 1939 году в РСФСР было около 50 тысяч сельсоветов против 70 тысяч в 1929 году). К функциям также относится: учет населения, сбор сельхозналога, организация колхозов, борьба с неграмотностью, контроль за выполнением планов хлебозаготовок.

К концу 1930-х годов административная система окончательно оформилась как жестко централизованная иерархия, что выражалось в том, что все звенья (от сельсоветов до областей) работали на выполнение планов партии, а местные органы стали инструментом мобилизации ресурсов для индустриализации, коллективизации и подготовки к войне.

В целом такая система сохраняется до эпохи Н.С. Хрущева, с изменениями, являвшимися итогом Великой Отечественной войны. Так, в состав СССР вошли: Западная Украина и Западная Белоруссия, Прибалтика (Литовская, Латвийская, Эстонская ССР созданы в 1940 году, но включены в административную систему после 1945 года), Курильские острова и Южный Сахалин (переданы Японией в 1945 году), Калининградская область (образована в 1946 году на территории бывшей Восточной Пруссии). Районы и сельсоветы сохраняются как основа управления на местах.

К середине 50-х годов XX столетия кризис управления становится очевидным для высшего руководства страны и все чаще стали рассматриваться варианты децен-

трализованного управления страной. В 1957 году советская власть пытается провести ускорение экономического развития страны через «совнархозы». Данной реформой предлагалось заменить отраслевые министерства на советы народного хозяйства (совнархозы) – территориальные органы управления промышленностью, что нарушило целостность промышленной системы. Основная цель данного преобразования заключалась в переходе от отраслевого (вертикального) к территориальному (горизонтальному) принципу управления, разрушению ведомственной монополии, приближению органов управления к местам управления. Необходимо было сбалансировать экономическое развитие регионов, укрепить в них хозяйственные связи и этим ускорить их экономическое развитие, подтянув советскую промышленность до уровня ведущих западных стран.

Однако совнархозы (всего 105) создали «региональные монополии», что привело к разрыву общесоюзных производственных цепочек. Например, заводы Урала и Сибири перестали координироваться с предприятиями Европейской части СССР. Возник бюрократический хаос, поскольку совнархозы дублировали функции местных советов и партийных органов, усиливая волокиту. Регионы стали конкурировать за ресурсы, что вело к распылению средств (например, строительство нерентабельных заводов в каждом совнархозе).

В послевоенный период, и особенно интенсивно в 1950-е годы, советская административно-территориальная система подверглась значительным трансформациям, хотя базовые муниципальные единицы, такие как города и сельсоветы, формально сохраняли свое место в иерархии. Ключевой тенденцией этого десятилетия стало беспрецедентное по масштабам укрупнение административных районов – их общее количество по стране сократилось более чем вдвое, с примерно 4,5 тысяч до 1,8 тысяч. Такое радикальное сокращение числа низовых административных центров, продиктованное, вероятно, соображениями экономии ресурсов и стремлением к усилению партийного контроля над более крупными единицами, имело и негативные последствия. Оно неизбежно привело к увеличению дистанции между органами власти и населением, физически затрудняя для граждан доступ к административным услугам, ослабляя местные связи и потенциально усиливая чувство отчужденности от власти.

Новый, еще более радикальный этап реорганизации начался в 1962 году и был напрямую связан с инициативами Н.С. Хрущева, направленными на форсированное улучшение управления советской экономикой, особенно в сельском хозяйстве (в контексте таких кампаний, как освоение целины и «кукурузная лихорадка»). Суть реформы 1962 года состояла в отказе от традиционного территориального принципа построения власти и внедрении «производственного принципа»: единые административные районы были разделены на промышленные и сельскохозяйственные. Одновременно по тому же принципу были разделены и партийные комитеты на всех уровнях, что создавало параллельные иерархии партийного и советского управления. В сельскохозяйственных районах были созданы новые громоздкие структуры – территориальные производственные колхозно-совхозные управления (ТПУ) и другие подобные объединения. Они создавались по образцу совнархозов (упраздненных к тому времени), но были призваны напрямую управлять первичными сельскохозяйственными производителями – колхозами и совхозами, возможно, в попытке преодолеть неэффективность районного звена. Эти ТПУ отличались огромными размерами, объединяя до 60 хозяйств и охватывая территорию нескольких прежних административных районов. Вскоре, однако, обнаружилась сложность функционирования этой системы, и наметилась тенденция к их фактическому слиянию с административными районами (которые также продолжали укрупняться), чтобы хоть как-то упорядочить управление. Тем не менее, процесс интеграции шел медленно, и значительная часть (около 40%) производственных управлений продолжала функционировать как межрайонные структуры, еще больше запутывая административную картину.

В результате этих разнонаправленных, а порой и противоречивых преобразований к началу 1960-х годов в СССР сложилась чрезвычайно сложная система территориальной организации. Ее главная проблема заключалась в одновременном существовании и наложении друг на друга пяти различных «сеток» районирования, разработанных для разных целей и не скоординированных между собой ни функционально, ни территориально. Две сетки сохраняли традиционную административно-политическую направленность (низовое деление и деление областного уровня); две другие были созданы для отраслевого управления экономикой (ТПУ в сельском хозяйстве и промышленные зоны, связанные с реформированными совнархозами); пятая же сетка, разработанная Госпланом, служила исключительно целям долгосрочного экономического планирования и не имела директивных полномочий. Это нагромождение параллельных, пересекающихся и конкурирующих юрисдикций порождало настоящий административный лабиринт, приводя к путанице, конфликтам компетенций, дублированию функций и, в конечном счете, к параличу эффективного управления на местах.

На фоне этих структурных реформ проводились и социально-экономические эксперименты, напрямую затрагивавшие местное управление и жизнь населения. Одним из наиболее резонансных стала кампания 1956 года по фактической ликвидации личных подсобных хозяйств (ЛПХ) колхозников, что отражало идеологические установки на построение полностью обобществленного сельского хозяйства. Контроль за соблюдением запрета на ЛПХ был возложен на низовой орган – сельсоветы, что ставило их в крайне сложное положение по отношению к населению. Эта мера не только вызвала массовое недовольство крестьян, лишавшихся важнейшего источника продовольствия и доходов в условиях низкой эффективности колхозов, но и нанесла удар по общему уровню сельскохозяйственного производства в стране.

Неудивительно, что многие из хрущевских административных новаций были отменены практически сразу после его смещения с поста первого секретаря ЦК КПСС. Уже в ноябре 1964 года Пленум ЦК КПСС, созванный новым руководством партии и страны во главе с Л.И. Брежневым и А.Н. Косыгиным, признал ошибочным и постановил отменить разделение партийных и советских органов по производственному принципу. Было принято решение восстановить единые партийные и советские органы власти, построенные на основе традиционного территориального принципа. Этот шаг символизировал отказ от хрущевских «волюнтаристских» экспериментов и стремление нового руководства к стабилизации, предсказуемости и восстановлению более привычных, иерархичных бюрократических структур управления.

Принятие новой Конституции СССР 7 октября 1977 года[24], часто именуемой «брежневской», стало важной вехой в развитии советской государственности. В процессе ее подготовки развернулись дискуссии по ключевым вопросам государственного устройства.

Одним из важных направлений совершенствования советской государственной системы в этот период считалось упорядочение правового регулирования административно-территориального устройства. Необходимость этого была косвенно признана и в самой Конституции 1977 года. В отличие от предыдущих советских конституций, где вопросам административно-территориального устройства уделялось сравнительно мало внимания, в новом Основном законе этой проблематике был посвящен целый самостоятельный раздел, состоявший из четырех глав и девятнадцати статей. Такое значительное расширение конституционного регулирования свидетельствовало о возросшем внимании союзного центра к вопросам территориальной организации государства, вероятно, в связи с накопившимися сложностями в управлении, потребностями экономического планирования и необходимостью более четкой регламентации статуса различных территориальных единиц в условиях многонациональной федерации.

На повестку дня была вынесена дискуссия о рациональности принятия на уровне Союза ССР рамочного правового

акта, посвященного базовым аспектам административно-территориальной структуры. Ожидалось, что на основе этого документа союзные и автономные республики разработают и примут собственное законодательство. Усиление роли централизованного (союзно-республиканского) регулирования в данной сфере рассматривалось как механизм, способный привести к единообразию нормативной базы субъектов СССР и внести ясность в решение территориальных проблем[25]. Первым (и единственным) таким актом в РСФСР стал Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР»[26] (далее – Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года).

Территориальное устройство Советского Союза в 1980-х годах характеризовалось как уникальное для федерации и включало, по существующей классификации, пять иерархических уровней административного деления. Вершину иерархии занимал Союз ССР. Ему подчинялись союзные республики. Следующий эшелон власти формировался из различных по статусу единиц: автономных республик, краев, областей, автономных областей и автономных округов. Уровень ниже занимали города и районы. Самыми малыми административно-территориальными единицами являлись районы внутри городов, города, находившиеся в районном подчинении, и сельские советы.

С прекращением существования Советского Союза территориальное устройство Российской Федерации было основано на административном делении РСФСР. В начальный период своего суверенного существования Россия включала 89 субъектов федерации, унаследованных от советского периода. Эта совокупность субъектов состояла из: двадцати одной республики, шести краев, сорока девяти областей, двух городов, имеющих статус федерального значения (столица Москва и Санкт-Петербург), одной автономной области (Еврейской) и десяти автономных округов. Практически сразу же встала проблема т.н. асимметрии субъектов: республики (например, Татарстан, Башкортостан) имели более высокий статус, чем края и области, включая собственные конституции и языки, и именовались не иначе, как «государства». Другие субъекты, которые имели сильную промышленность, потребовали усиления своего статуса и даже самостоятельно пытались изменить его (например, Уральская республика).

Центр, как и в свое время «на заре советской власти», в целях недопущения утраты контроля над регионами, выбирает модель «договорной федерации». Так, в 1994 – 1998 годах федеральный центр подписал 42 договора о разграничении полномочий с регионами: Башкортостан, Татарстан и др. (1994 г.) получили право самостоятельно собирать налоги и вести международные переговоры. В данный период Чечня де-факто вышла из правового поля России после Первой чеченской войны (1996 г.), а ряд регионов начинают проводить, по сути, политику экономического и правового сепаратизма: вводятся собственные таможенные барьеры (Краснодарский край), в Приморье местные власти печатали «суррогатные деньги».

Статья 12 Конституции РФ, принятой в 1993 году, провозгласила автономию местного самоуправления, действующего в рамках установленной для него компетенции. Несмотря на то, что органы местного самоуправления были организационно обособлены от структур государственной власти, сложная экономическая обстановка в стране обуславливала их значительную финансовую зависимость от средств, поступающих из региональных бюджетов. Непосредственно после прекращения существования СССР развернулся активный процесс поиска оптимальных подходов к реформированию административно-территориального устройства России и формированию эффективной модели местного самоуправления[27].

В августе 1995 года был принят новый федеральный закон, регламентирующий сферу местного самоуправления – Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[28] (далее также – Федеральный

закон № 154-ФЗ). По оценкам экспертов того времени, этот нормативный акт являлся прогрессивным достижением, поскольку утверждал современную модель организации местного самоуправления. Данная модель учитывала демократические принципы строительства правовой государственности и соответствовала общепризнанным международным нормам, включая положения Европейской хартии местного самоуправления. Считается, что именно введение в действие данного закона положило начало созданию комплексной системы правового регулирования муниципальной сферы в Российской Федерации.

Федеральный закон № 154-ФЗ инициировал следующий этап создания нормативно-правовой основы для функционирования местного самоуправления в условиях современной российской государственности. Принятие данного закона, в совокупности с ранее утвержденной Конституцией РФ, позволило фактически определить ключевые параметры муниципальной системы. Именно Конституция и развивающий ее положения Федеральный закон № 154-ФЗ сформулировали базовые принципы организации и деятельности местного самоуправления в России. Следует отметить, что становление этих фундаментальных принципов пришлось на период значительных политико-правовых и экономических трудностей, а также незавершенности процесса формирования обновленных институтов государственной власти. Указанные факторы во многом обусловили специфику выбранной в России модели местного самоуправления и компромиссный, а также рамочный характер Федерального закона № 154-ФЗ.

Данный законодательный акт детализировал конституционные положения, касающиеся роли местного самоуправления в реализации принципа народовластия, его взаимодействия со структурами государственной власти, прав граждан на участие в местном самоуправлении, его территориальной организации, функций и компетенции, а также государственных гарантий деятельности и ответственности муниципальных органов. Соответствие Федерального закона № 154-ФЗ нормам Конституции косвенно подтверждается судебной практикой: Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал обращения о признании неконституционными тех или иных положений этого закона, однако ни одно из таких обращений не было удовлетворено.

Ключевой особенностью Федерального закона № 154-ФЗ являлось установление им гибких территориальных основ для организации местного самоуправления. Закон разрешал создание муниципалитетов на уровне районов и предусматривал возможность, но не обязательность, формирования двухуровневой муниципальной системы. В качестве первичного территориального звена местного самоуправления этим законом определялись город и район. Наряду с ними, статус муниципальных образований могли получать и иные территориальные единицы: поселки, станицы, сельские округа (заменившие прежние сельсоветы), внутригородские районы и другие подобные структуры. Важным нововведением стало положение о возможности организации местного самоуправления в пределах так называемых «иных территорий». Это указывало на то, что законодательное понятие «территория» (муниципального образования) трактовалось шире, чем просто «населенный пункт». Вследствие этого, в юридической науке и практике под «иными территориями» стали понимать как различные виды поселений, так и их составные части (например, отдельно взятый сельский населенный пункт, территорию сельского района и т.д.).

Закон также предусматривал возможность создания муниципальных образований на базе территорий, которые включали в себя несколько населенных пунктов. Такой подход позволял формировать новые муниципальные единицы, чьи границы могли не совпадать с границами ранее существовавших административно-территориальных единиц (например, сельсоветов или районов). В подобных ситуациях применялся комбинированный принцип формирования муниципалитета, при котором поселенческая основа (привязка к населенным пунктам) дополнялась территориальным подходом (охват более обширных или межселенных пространств).

Применительно к организации местного самоуправления в сельских районах и установлению их территориальных пределов важным фактором являлась фактическая концентрация ключевой социальной и бытовой инфраструктуры. Объекты, обслуживающие все население района (такие как транспортные узлы, коммунальные службы, узлы связи, энергетические объекты, центральные учреждения здравоохранения и культуры), преимущественно располагались в одном населенном пункте – административном центре. Исторически и организационно эти системы создавались и управлялись именно на районном уровне, а не на уровне отдельных сельсоветов. Фактически, на районном уровне была сосредоточена основная материально-ресурсная база для осуществления властных полномочий на местах. Исходя из этого, Федеральный закон № 154-ФЗ допускал сосуществование в границах одного сельского района различных видов муниципальных образований: отдельных поселений (сел, деревень, городов, поселков), их объединений (сельских округов, волостей, бывших сельсоветов), а также муниципального образования на уровне всего района. По мнению И.В. Бабичева и Б.В. Смирнова, такая вариативность расширяла возможности граждан как для прямого участия в управлении локальными территориями, так и для формирования соответствующих органов местного самоуправления[29].

Резюмируя, можно отметить, что Федеральный закон № 154-ФЗ закладывал основу для потенциальной двухуровневой организации муниципальных образований в стране, разграничивая их следующим образом:

1. Первый (нижний или поселенческий) уровень: включал муниципальные образования, чья территория, как правило, соответствовала границам отдельных населенных пунктов. К данной категории относились:

- города, находившиеся в областном или краевом подчинении (в качестве иллюстрации – Новосибирск, Екатеринбург);
- города районного подчинения;
- поселки городского типа (ПГТ);
- сельские поселения (как самостоятельные единицы);
- объединения сел, деревень, станиц в рамках сельских администраций или сельсоветов.

2. Второй (верхний или районный) уровень – муниципальные районы: эти образования выполняли следующие функции и имели такие характеристики:

- территориально объединяли несколько населенных пунктов (городского и/или сельского типа);
- могли инкорпорировать в свой состав муниципальные образования первого уровня (городские и сельские поселения), расположенные на их территории;
- имели в ведении и управлении инфраструктурные объекты общего пользования для нескольких поселений (межпоселенческой инфраструктурой), такие как основные дороги, районные школы, больницы и т.п.

К основным функциям муниципалитетов отводилось: ЖКХ (управление жилым фондом, водоснабжением, вывозом мусора); образование и здравоохранение (содержание школ, детских садов, поликлиник); благоустройство (строительство дорог, парков, освещение). При этом местный бюджет формировался за счет налогов (налог на имущество, земельный налог) и дотаций из региональных бюджетов.

В данный период сохраняется основная проблема муниципалитетов – сильная их зависимость от своего региона: основную долю дотаций муниципалитеты получали из региональных бюджетов, что ограничивало их самостоятельность. В 1998 году принят Бюджетный кодекс Российской Федерации[30], закрепивший принципы финансирования муниципалитетов, однако принципиального улучшения это не принесло.

Хотя реализация Федерального закона № 154-ФЗ сопровождалась определенными трудностями и выявила его несовершенства, данный нормативный акт выполнил свою историческую задачу, заложив базовые правовые рамки для становления местного самоуправления в Российской Федерации. За время его применения был накоплен ценный опыт функционирования различных организационных моделей

местного самоуправления и формирования его органов. Закон стал фундаментом для дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении на федеральном и региональном уровнях, а также для становления системы нормативных правовых актов самих муниципалитетов.

Таким образом, институт местного самоуправления в России фактически утвердился, но его практическая реализация была далека от идеала, что вызывало обоснованные критические замечания как со стороны общественности, так и в экспертной юридической среде. В ходе практического формирования системы местного самоуправления достаточно быстро проявился целый спектр проблем как нормативного, так и организационно-правового свойства. Однако наиболее острой и фундаментальной среди них стала проблема финансовой состоятельности муниципалитетов. Она выражалась в отсутствии надежных и достаточных доходных источников, которые позволили бы местным властям эффективно исполнять возложенные на них расходные обязательства и формировать бюджеты, необходимые для стратегического развития муниципальных территорий.

Постепенно назрела и стала очевидной потребность в глубокой и системной ревизии положений Федерального закона № 154-ФЗ. Требовалось найти решения для таких актуальных проблем, как четкое разграничение уровней собственности (включая муниципальную), устранение неоправданного превалирования исполнительных органов в системе местного самоуправления, а также концептуальное уточнение самого понятия местного самоуправления с учетом его двойственной природы – как института публичной власти и формы общественной самоорганизации. Легальное определение местного самоуправления, закрепленное в Федеральном законе № 154-ФЗ, не акцентировало внимание на его властно-публичных функциях. Это приводило к разнородному толкованию сущности и роли местного самоуправления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что, в свою очередь, затрудняло его последовательное и унифицированное развитие на практике.

Таким образом, в 1992 – 2002 годах и местное самоуправление, и муниципальные единицы России переживали этап становления, балансируя между советским наследием и новыми демократическими принципами. Несмотря на закрепление самостоятельности в Конституции, реальная власть муниципалитетов оставалась ограниченной. Этот период заложил основы для последующих реформ, направленных на унификацию и централизацию системы местного самоуправления. Назрело понимание и необходимость очередного этапа муниципального строительства, наступление которого и было ознаменовано принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Исторические коллизии административно-территориального устройства, анализ которых был представлен выше, неизбежно детерминировали и специфику становления института местного самоуправления в России. Сама концепция локальной демократии в городах и других населенных пунктах принадлежит к базовым основам, задающим вектор современного государственно-общественного развития по пути демократизации. Глубокое понимание критической роли низового общинного, поселенческого уровня для укоренения свободы было свойственно Алексису де Токвилю. В его классической метафоре значение самоуправляющейся общины для политической свободы соотносится со значением элементарного образования для научного познания. Токвиль постулировал, что именно в витальности локальных сообществ кристаллизуется подлинная мощь свободных наций: «Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет... деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, вновь появится на поверхности»[31].

Список использованных источников:

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617; утратил силу.

2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. Ст. 582; утратил силу.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 12 августа. – № 153–154.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Российская газета. – 1995. – 1 сентября. – № 170; – утратил силу.

5. О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1982. – № 34. – Ст. 1271.

6. Административно-территориальное устройство России. История и современность / под ред. В.В. Журавлева, А.В. Пыжикова, В.В. Шелохаева. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 320 с.

7. Бабичев И.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты / И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 527 с.

8. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник / В.И. Васильев. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М: Юстицинформ, 2012. – 676 с.

9. Гардарики [Электронный ресурс] / Википедия. – Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Гардарики.

10. Губернская реформа Петра I [Электронный ресурс] / Справочник от Автор 24 – Режим доступа: https://spravochnick.ru/istoriya_rossii/reformy_organov_upravleniya_i_suda_v_ konce_xvii_-_nachale_xviii_vv/gubernskaya_reforma_petra_i/.

11. Заголовок Троицкого I списка Пространной редакции // Правда Русская / Под ред. акад. Б.Д. Грекова; подгот. к печати В.П. Любимов и др. – Т. I. Тексты. – М.; Л.: Издательство АН СССР, 1940. – 104 с.

12. Земская Реформа 1864 [Электронный ресурс] / Большая Российская энциклопедия 2004 – 2017. – Режим доступа: https://old.bigenc.ru/domestic_ history/text/2382144.

13. Зинько М.А. Писцовые книги [Электронный ресурс] / Большая Российская энциклопедия 2004 – 2017. – Режим доступа: https://old.bigenc.ru/domestic_ history/text/3141414.

14. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в. (опыт целостного анализа) / А.Б. Каменский. – М.: РГГУ, 2001. – 575 с.

15. Киселев А.С. История Москвы / А.С. Киселев, М.М. Горинов. – Т. 1. – М.: МДС, 1997. – 540 с.

16. Корецкий В.И. Из истории закрепощения крестьян в России в конце XVI – начале XVII в. (К проблеме «заповедных лет» и отмены Юрьева дня) / В.И. Корецкий // История СССР. – 1957. – № 1. – С. 161–165.

17. Крестьянская реформа 1861 [Электронный ресурс] / Большая Российская энциклопедия. – Режим доступа: https://bigenc.ru/c/krest-ianskaia-reforma-1861-db5085.

18. Логвинова Д.Ю. Структурная и технологическая трансформация России: проблемы и перспективы. От плана ГОЭЛРО до наших дней // Исторические этапы административно-территориального устройства России / Д.Ю. Логвинова, В.В. Бонке, Ю.С. Ермакова, Т.В. Коротько. – М., 2021. – 770 с.

19. Нефедов С.А. Демографически-структурный анализ социально-экономической истории России. Конец XV – начало XX века / С.А. Нефедов. – Екатеринбург: Издательство УГГУ, 2005. – 543 с.

20. Нефедов С.А. История Российской империи: факторный анализ / С.А. Нефедов. – Ереван: Издательство «Fortis Press», 2024. – 610 с.

21. Программа М.М. Сперанского [Электронный ресурс] / Справочник от Автор 24. – Режим доступа: https://spravochnick.ru/istoriya_rossii/programma_m_m_ speranskogo/.

22. Реформа Киселёва 1837 – 1841 [Электронный ресурс] / Большая Российская энциклопедия. – Режим доступа: https://bigenc.ru/c/reforma-kiseliova-1837-1841-cd8271.

23. Соборное уложение 1649 года: текст, комментарий // Законодат. памятники Рус. централиз. государства XV – XVII вв. / Коммент. Г.В. Абрамовича и др.; руковод. авт. коллектива А.Г. Маньков. – Ленинград: Наука: Ленингр. отд-ние, 1987. – 448 с.

24. Столыпинская аграрная реформа [Электронный ресурс] / Большая Российская энциклопедия. – Режим доступа: https://bigenc.ru/c/stolypinskaia-agrarnaia-reforma-1e6a77.

25. Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XIII – XX вв. / С.А. Тархов // Логос. – 2005. – № 1 (46). – С. 83–93.

26. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: пер. с фр. / Алексис де Токвиль; предисл. Г.Дж. Ласки [с. 5–22; коммент. В.Т. Олейника]. – М: Прогресс, 1992. – 559 с.

27. Шафир М.А. Административно-территориальное устройство и задачи комплексного экономического и социального развития / М.А. Щафир // Государственное руководство комплексным развитие территории в СССР. – М., 1981. – С. 171–173.

---

[1] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Гардарики.

[2] Киселев А.С., Горинов М.М. История Москвы. Т. 1. М.: МДС, 1997. С. 17–18.

[3] Административно-территориальное устройство России. История и современность / под ред. В.В. Журавлева, А.В. Пыжикова, В.В. Шелохаева. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С. 24.

[4] Заголовок Троицкого I списка Пространной редакции // Правда Русская / под ред. акад. Б.Д. Грекова; подгот. к печати В.П. Любимов и др. Т. I. Тексты. М.; Л.: Издательство АН СССР, 1940. С. 27.

[5] URL: https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/3141414.

[6] Корецкий В.И. Из истории закрепощения крестьян в России в конце XVI – начале XVII в. (К проблеме «заповедных лет» и отмены Юрьева дня) // История СССР. 1957. № 1. С. 161–165.

[7] Нефедов С.А. Демографически-структурный анализ социально-экономической истории России. Конец XV – начало XX века. Екатеринбург: Издательство УГГУ, 2005. С. 99.

[8] Нефедов С.А. История Российской империи: факторный анализ. Ереван: Издательство «Fortis Press», 2024. С. 25.

[9] Соборное уложение 1649 года: текст, комментарий // Законодат. памятники Рус. централиз. государства XV – XVII вв. / коммент. Г.В. Абрамовича и др.; руковод. авт. коллектива А.Г. Маньков. Ленинград: Наука: Ленингр. отд-ние, 1987. С. 5.

[10] Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в. (опыт целостного анализа). М.: РГГУ, 2001. С. 80–91.

[11] URL: https://spravochnick.ru/istoriya_rossii/reformy_organov_upravleniya_i_suda_v_konce_xvii_-nachale_xviii_vv/gubernskaya_reforma_petra_i/.

[12] Логвинова Д.Ю., Бонке В.В., Ермакова Ю.С., Коротько Т.В. Структурная и технологическая трансформация России: проблемы и перспективы. От плана ГОЭЛРО до наших дней // Исторические этапы административно-территориального устройства России. М., 2021. С. 344.

[13] Административно-территориальное устройство России. История и современность / под ред. В.В. Журавлева … С. 88–89.

[14] Административно-территориальное устройство России. История и современность / под ред. В.В. Журавлева … С. 92.

[15] URL: https://spravochnick.ru/istoriya_rossii/programma_m_m_speranskogo/.

[16] URL: https://bigenc.ru/c/reforma-kiseliova-1837-1841-cd8271.

[17] URL: https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/2382144.

[18] URL: https://bigenc.ru/c/krest-ianskaia-reforma-1861-db5085.

[19] Административно-территориальное устройство России. История и современность / под ред. В.В. Журавлева … С. 133–134.

[20] URL: https://bigenc.ru/c/stolypinskaia-agrarnaia-reforma-1e6a77.

[21] Логвинова Д.Ю., Бонке В.В., Ермакова Ю.С., Коротько Т.В. Структурная и технологическая трансформация России … С. 345–346.

[22] СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582; утратил силу.

[23] Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XIII – XX вв. // Логос. 2005. № 1 (46). С. 83–93.

[24] Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617; утратил силу.

[25] Шафир М.А. Административно-территориальное устройство и задачи комплексного экономического и социального развития // Государственное руководство комплексным развитие территории в СССР. М., 1981. С. 173.

[26] Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34, ст. 1271.

[27] Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М: Юстицинформ, 2012. С. 146.

[28] Российская газета. 1995. 1 сентября (№ 170); утратил силу.

[29] Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С.145–146.

[30] Российская газета. 1998. 12 августа (№ 153–154).

[31] Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: пер. с фр. М.: Прогресс, 1992. С. 65.