

## Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Административно-территориальное деление Российской Империи	
1.1.Петровские реформы и реформа 1727 года.....	5
1.2. Екатерининская и Павловская реформы.....	6
Глава 2.Административно - территориальное деление XX века	
2.1.Российская империя в начале XX века.....	11
2.2. Советские реформы по административно-территориальному делению СССР.....	13
Глава 3. Современное территориальное деление России	
3.1. Основные элементы системы административно-территориального устройства субъектов РФ.....	19
3.2.Правовые и организационные основы административно-территориальные преобразований.....	22
Заключение.....	29
Список использованной литературы.....	31

## **Введение**

Административно-территориальное деление (АТД) представляет собой разделение территории государства на административно управляемые части - административно-территориальные единицы. Географы изучают иерархию этих единиц, конфигурацию сети АТД, логику районирования территории на административно-территориальные единицы и процессы изменения сети АТД.

К основным процессам изменения сети АТД относятся увеличение или уменьшение числа административных единиц, укрупнение (объединение мелких единиц в более крупные) и разукрупнение самих единиц. Эти изменения происходят в результате реформ АТД, проведение которых диктуется текущими политическими потребностями государства (изменением политических принципов управления территорией и ее частями). Для России с ее огромной территорией сетка АТД и принцип устройства самого АТД являются одной из главных основ ее государственности, роль административно - территориального устройства особенно важна в силу обширности территории и разнообразия экономических, географических, демографических, природных и национальных условий.

Под административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации следует понимать научно обоснованное разделение территории субъекта Российской Федерации на определенные части (административно-территориальные единицы), в соответствии с которыми строится (организуется) местное самоуправление.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года изменился субъектный состав Российской Федерации, что привело, в свою очередь, к видоизменению субъектного состава административно-территориальных образований. Административно-территориальными образованиями (единицами) больше не являются края и области, которые,

как и республики в составе Российской Федерации, города федерального значения, автономная область, автономные округа провозглашены субъектами Российской Федерации, что привело к видоизменению самого субъектного состава внутри, их видов, порядка образования и правового регулирования.

В настоящее время правовое регулирование порядка образования, их упразднения, реорганизации отнесено к ведению субъектов Российской Федерации. Собственно нормативными актами субъектов Российской Федерации, регулирующими административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, являются конституции республик в составе Российской Федерации, уставы других субъектов Российской Федерации. На территории отдельных субъектов Российской Федерации действуют принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации законы об административно-территориальном устройстве соответствующего субъекта Российской Федерации.

Актуальность данной темы обуславливается тем, что разработка и проведение этих реформ требуют тщательного анализа схем реализации, законодательной базы и возможных последствий этих процессов.

Целью данного исследования является анализ проблем и представление перспектив изменения административно-территориального деления страны на современном этапе.

Определенная нами цель обусловила следующие задачи, которые необходимо решить в процессе исследования:

- выявить сущность федерализма, его генезис и особенности в России;
- описать процесс эволюции АДТ в России;
- исследовать проблемы выравнивания конституционного статуса субъектов Российской Федерации;

Предметом данного исследования является административно-территориальное деление РФ на современном этапе.

Объектом - проблемы реализации политики РФ в вопросах Административно-территориального развития страны в целом и ее регионах.

## **Глава 1. Административно-территориальное деление Российской Империи**

### **1.1. Петровские реформы и реформа 1727 года**

Первая петровская реформа стала первой в истории России унификацией системы административно-территориального деления. До конца XVII века эта система складывалась во многом стихийно, государство подразделялось на административно-территориальные единицы разного происхождения и обладающие разными статусами - прежние княжеские земли, уделы, приказы, разряды, чети, уезды, некоторые волости, фактически приравненные к уездам. Число таких единиц в конце XVII века колебалось от 150 до 200.

Указом Петра I от 18 декабря 1708 года территория Российской империи была разделена на восемь огромных губерний (таблица 1). Губернии не делились на уезды, а составлялись из городов и прилегающих к ним земель, а также разрядов и приказов. В 1710-1713 годах они были разделены на доли (административно-фискальные единицы), которые управлялись ландратами.

В 1713 году из вновь присоединенных земель на северо-западе была образована Рижская губерния, а Смоленская упразднена и разделена между Рижской и Московской. В 1714 году из Казанской губернии выделили (затем упразднили) Нижегородскую, в 1717 - из южной части Казанской губернии образовали новую Астраханскую. Таким образом, в 1708-1717 годах империя делилась на 8-10 не очень стабильных губерний [4;с.72].

Вторая Петровская реформа (по указу от 29 мая 1719 года) началась с введением подушной подати и первой переписью-ревизией. Были упразднены доли, губернии разделены на провинции, а провинции - на дистрикты, восстановлена Нижегородская губерния, на вновь присоединенных землях в Прибалтике образована Ревельская губерния. Азовскую губернию переименовали в Воронежскую. Две губернии (Астраханская и Ревельская) не делились на провинции, в 9 остальных были учреждены 45 провинций.

Реформа 1727 года ликвидировала дистрикты, поделив губернии не только на провинции, но и на уезды (восстановили сначала 166 уездов), и образовала новые губернии. Из Киевской губернии была выделена Белгородская, из Петербургской - Новгородская, изменились границы Санкт-Петербургской, Московской и Сибирской губерний. Всего после реформы 1727 года в империи насчитывалось 14 губерний и около 250 уездов. Эта сетка административно-территориального деления оставалась достаточно стабильной на протяжении нескольких десятилетий, и лишь в 1744 году были созданы Выборгская и Оренбургская губернии.

## **1.2. Екатерининская и Павловская реформы**

Начало царствования Екатерины I ознаменовалось некоторыми изменениями административно-территориального деления, связанными, в основном, с созданием административных органов на вновь присоединенных к империи землях. В 1764 году Иркутская провинция Сибирской губернии была выделена в самостоятельную Иркутскую губернию. На юге была учреждена Новороссийская губерния, а на Левобережной Украине - Малороссийская. В 1765 году сформирована Слободско-Украинская губерния с центром в Харькове.

После первого раздела Польши в 1772 году из вновь присоединенных к России земель были созданы две новые губернии -Могилевская и

Псковская, а спустя три года, за счет новых земель, приобретенных на юге по Кучук-Кайнарджийскому миру, была образована новая Азовская губерния. Особый статус на территории этой губернии получили земли войска Донского, в то время как другие казачьи земли - Запорожская Сечь - были присоединены к Новороссийской губернии [5;с.21].

Таким образом, к моменту начала новой реформы административно-территориального деления территория империи делилась на 23 губернии, 65 провинций и 276 уездов.

Екатерининская реформа (разукрупнение АД). 7 ноября 1775 года был издан указ Екатерины II «Учреждения для управления губерний», в соответствии с которым в 1775—1785 годах была проведена кардинальная реформа административно-территориального деления Российской империи. В соответствии с этим указом размеры губерний были уменьшены, ликвидированы провинции и изменена нарезка уездов. Новая сетка административно-территориального деления составлялась так, чтобы в губернии проживало 300—400 тыс. человек, в уезде - 20-30 тыс. человек.

Большинство новых административно-территориальных единиц, за редким исключением, получило официальное название «наместничество». Обширные по территории наместничества делились на области. Дополнительным толчком для проведения реформы явилась необходимость укрепления центральной власти на местах после Крестьянской войны под предводительством Е. И. Пугачёва.

Процесс замены старых губерний новыми, некоторые из которых называли "наместничествами", растянулся на 10 лет (1775-1785 годах). За этот период были образованы 40 наместничеств и губерний, а также 2 области на правах губернии. В них было выделено 483 уезда. Динамика разукрупнения и преобразования старых губерний в новые была неравномерной: в 1775 году появились 2, в 1776 - 3, в 1777 - 4, в 1778 - 4, в 1779 - 5, в 1780 - 7, в 1781 - 7, в 1782 - 2, в 1783 - 4, в 1784 - 3, в 1785 го ду - 1

губерния. Размер и границы большинства наместничеств и губерний, образованных в 1775-1785 годах, практически не менялись до 1920-х годов.

Уже после реформы в конце XVIII века, по мере приобретения Россией новых земель, были образованы Минское, Изяславское (Волынь), Брацлавское (Подолия), Вознесенское (юго-запад Новороссии), Курляндское, Виленское и Слонимское наместничества, а Изяславское наместничество разделено на два новых -Волинское и Подольское.

К концу царствования Екатерины II (ноябрь 1796 года) Российская империя включала в себя 48 наместничеств, 2 губернии, 1 область, а также земли Донских и Черноморских казаков.

Павловская "контрреформа" (укрупнение АТД). Среди прочих поспешных перемен, типичных для его царствования, Павел I произвел укрупнение созданных при его матери наместничеств и снова официально переименовал их в губернии.

Указом от 12 декабря 1796 г. император Павел I упразднил Олонецкую, Колыванскую, Брацлавскую, Черниговскую, Новгород-Северскую, Вознесенскую, Екатеринославскую, Таврическую, Саратовскую, Полоцкую, Могилевскую, Виленскую и Слонимскую губернии, а также сократил число уездов. На месте Вознесенской, Екатеринославской губерний и Таврической области возникла Новороссийская губерния; Черниговская и Новгород-Северская губернии были объединены в Малороссийскую губернию; бывшие Полоцкая и Могилевская -в Белорусскую губернию (центр -Витебск), Виленская и Слонимская -в Литовскую (центр -Вильна). Ряд других губерний был переименован. Таким образом, в ходе Павловской реформы число единиц административно-территориального деления первого уровня уменьшилось с 51 до 42.

Восстановление сетки Екатерининского АД и образование новых губерний в XIX веке. Александр I, заняв престол в 1801 году, стал восстанавливать прежнюю сетку губерний, сохранив, однако, и ряд «павловских преобразований». Он реанимировал Олонецкую и Пензенскую губернии, Литовскую губернию разделил на Виленскую и Гродненскую, а включенная в состав империи Грузия получила статус новой губернии. Малороссийскую губернию разделили на Черниговскую и Полтавскую, а вскоре была ликвидирована и Белорусская губерния, которая распалась на Могилевскую и Витебскую. Новороссийскую губернию поделили между Николаевской, Екатеринославской и Таврической, а Выборгскую переименовали в Финляндскую. Из состава Астраханской губернии выделили Кавказскую губернию с центром в Георгиевске, впоследствии преобразовав ее в Кавказскую область с центром в Ставрополе [11;с.88].

В течение XIX–XX веков многократно создавалась и упразднялась Камчатская область, однако впервые она была выделена из состава Иркутской губернии и получила административную самостоятельность в 1803 году. В Азиатской части империи при Александре I также возникли Томская и Енисейская губернии. На вновь присоединенных землях были образованы Белостокская, Тернопольская, Имеретинская и Бессарабская области; свое административное деление имели Великое княжество Финляндское и Царство Польское.

В январе 1822 г. по реформе М.М. Сперанского вся территория Сибири была разделена на 2 генерал-губернаторства -Западно-Сибирское (центр -Омск) и Восточно-Сибирское (центр -Иркутск). В первое из них входили губернии Тобольская и Томская, а также вновь выделенная Омская область, а во второе -вновь организованная Енисейская (центр -Красноярск) и прежняя Иркутская губернии, а

также Якутская область, приморские управления Охотское и Камчатское, пограничное с Китаем Троицко-Савское управление. Сперанским был введен в действие «Указ о сибирских киргизах», по которому вводилось особое управление киргизами-кайсаками (казахами) на территории нынешнего севера Казахстана с 2 округами, подчиненными Омску.

В 1825 г. в России было 49 губерний (32 русских, 13 особых и 4 сибирские) и 7 областей (Бессарабская, Кавказская, войска Донского, Белостокская, Имеретинская, Омская и Якутская; в число «особых» губерний входили 3 остзейские (прибалтийские), 8 западных (Белоруссия и запад Украины) и 2 малороссийские.

В 1840 г. в западной части Закавказья была создана Грузино-Имеретинская губерния (центр -Тифлис), а в восточной -Каспийская область (центр -Шемаха; Азербайджан и Дагестан). В состав последней вошел весь Дагестан, включенный в состав России по частям в 1806—1813 гг. В 1844 г. Джаро-Белоканская обл. и Илисуйское султанство в Закавказье объединены в Джаро-Белоканский округ, который в 1859 г. был переименован в Закавказский. В декабре 1846 г. Закавказье было разделено на 4 новые губернии: Грузино-Имеретинская губерния -на Тифлисскую и Кутаисскую, а Каспийская обл. -на Шемахинскую и Дербентскую губернии.

АТД во второй половине XIX века. По состоянию на 1847 год в Российской империи насчитывалось 55 губерний и 3 области. Их плавная эволюция продолжалась. В 1850-х годах были произведены некоторые изменения АТД в Сибири. Так, в 1856 году из приморских частей Восточно-Сибирского генерал-губернаторства образована новая Приморская область, к которой присоединили бывшее китайское левобережье Амура. Вскоре на вновь присоединенной части левобережья была образована Амурская область (центр -

Благовещенск). В 1884 году Сахалин был выделен из Приморской области в качестве особого отдела.

В 1860–1870-е годы к Российской империи были присоединены земли современного Казахстана и Средней Азии. На этих территориях организовывались главным образом области (а не губернии) – Акмолинская, Семипалатинская, Оренбургских киргизов, Уральская, Тургайская, Семиреченская, Туркестанская, Сырдарьинская, Самаркандская, Ферганская, Закаспийская. Вассальную зависимость от России признали Бухарское, Кокандское и Хивинское ханства.

Последними изменениями АД на территории России стало образование в 1896 г. на базе Черноморского округа Кубанской обл. новой Черноморской губернии вдоль побережья (центр – Новороссийск).

## **Глава 2. Административно - территориальное деление XX века**

### **2.1. Российская империя в начале XX века**

На протяжении века сеть административно-территориального деления была сравнительно устойчивой, но далеко не везде единообразной. Помимо обычных губерний, имелись генерал-губернаторства и области, притом разноправные. В 1914 году большинство областей, обычно выделенных на окраинах империи, входили в состав генерал-губернаторств: Иркутского, Приамурского, Степного, Туркестанского. Пять областей было и в Кавказском

наместничестве (учреждено в 1844 году, упразднено в 1881, восстановлено в 1905). Три области (Войска Донского, Уральская и Тургайская) существовали самостоятельно, на правах губерний. Средний размер губернии (области) в Европейской части страны (за вычетом губерний вдоль западной границы) в 1917 году составлял 95 тысяч кв. км, а в Азиатской - 630 тысяч кв. км.

В последние предреволюционные годы произошло сравнительно немного изменений АТД России: вновь получила самостоятельность Камчатская область, а также появилась новая Сахалинская область. На юге Сибири к России была присоединена территория нынешней Тувы под названием Урянхайский край.

Сосуществование старых и новых единиц АТД (1917-1923 гг.). Еще в конце XIX века появились проекты разукрупнения АТД страны, а также устройства губерний в тех новых районах, где быстро росла промышленность. Так, в 1888 году предлагалось образовать новую Екатеринбургскую губернию, выделив ее из Пермской. В 1914-1917 годах в русской прессе активно обсуждался вопрос об организации новых губерний в центральной части страны и в Сибири [7;с.92].

Реализацию нового проекта разукрупнения АТД России начало Временное правительство, которое в апреле 1917 года выделило из южных уездов Томской губернии Алтайскую губернию, а из восточной части Астраханской губернии -Букеевскую губернию.

Вслед за Октябрьской революцией 1917 года начался стихийный процесс образования советских республик и несоветских автономий, главным образом на окраинах страны. Так, на территории современной России появились советские республики Ставропольская, Терская, Таврида, Донская, Кубано-Черноморская, а также несоветские автономии в Сибири, на Кубани, в Крыму, на Дальнем Востоке. В губерниях и областях с преобладающим нерусским населением в 1918–1920 годах были провозглашены собственные советские и несоветские

автономные или независимые национальные республики. Полностью отделились от страны Бессарабия, Финляндия, прибалтийские государства, Польша.

На окраинах (на Украине, в Белоруссии, Закавказье, Средней Азии, Сибири) и в срединных районах с нерусским населением (на Урале и Волге) в 1918-1920 годах провозглашались автономные или независимые республики. Так на территории, уже именуемой РСФСР, в 1918-1919 годах возникли первые национально-государственные образования - Трудовая коммуна Немцев Поволжья, "малая" Башкирия - прообразы будущих автономных республик (АССР) и областей (АО).

Верхнее звено деления РСФСР стало двойственным: помимо губерний как наследия собственно АД унитарного государства, появились автономии, субгосударства - элементы деления политического. Именно их обилие, с точки зрения позднейшего советского права, делало Россию федерацией. В 1919-1922 годах на Дальнем Востоке и в Сибири сосуществовали, по крайней мере четыре государства (в т. ч. Верхнеудинская дальневосточная республика).

Ускорился процесс дробления губерний. Первыми новыми губерниями советского времени стали Череповецкая, Иваново-Вознесенская, Северо-Двинская, Царицынская, Екатеринбургская, Челябинская, Новониколаевская и др. В 1921-1923 годах продолжалось измельчение старых губерний и образование из их частей с преобладающим нерусским населением новых советских автономий.

## **2.2. Советские реформы по административно-территориальному делению СССР**

Первая советская реформа 1923-1929 гг. (укрупнение АД, административно-экономическая регионализация). После образования СССР, в 1923 году, возникла идея нового районирования страны,

разработанная Госпланом. Ее суть состояла в замене старых губерний огромными советскими экономическими областями, разделенными последовательно на округа, районы и сельсоветы. Реформа началась с Урала, где была образована Уральская область (с центром в Екатеринбурге), объединившая четыре губернии. Вскоре на Северном Кавказе была создана Юго-Восточная область, вошедшая позже в огромный Северо-Кавказский край (с центром в Ростове-на-Дону).

В октябре-ноябре 1924 года было осуществлено национально-государственное размежевание Средней Азии: Туркестанская АССР была выведена из состава РСФСР, а на ее территории возникли Узбекская ССР (с Таджикской АССР) и Туркменская ССР.

В 1925 году на территории Сибири был создан второй советский край -Сибирский с центром в Новосибирске. Были ликвидированы все губернии Украинской ССР, территорию которой разделили на 4 округа и Молдавскую АССР. В январе 1926 года на востоке страны был образован третий край-Дальне-Восточный с центром в Хабаровске. В мае 1927 года возник Северо-Западный край с центром в Ленинграде (вскоре он получил название Ленинградской области ). В мае 1928 года были образованы сразу три новых советских области-Центрально-Черноземная (центр-Воронеж), Средне-Волжская (центр -Самара) и Нижне-Волжская (центр -Саратов).

Последним шагом этой реформы стала в 1929 году полная ликвидация губерний и создание областей и краев на оставшейся еще «непрорайонированной» части страны (Центр и Европейский Север). Так были образованы последние большие области -Западная (центр - Смоленск), Ивановская Промышленная (центр -Иваново), Нижегородская (центр -Нижний Новгород), Центрально-Промышленная (центр -Москва) и Северный край (центр-Архангельск). В течение 1929–1930 годов произошли небольшие изменения в составе национальных автономий, в основном входивших в состав областей и

краев. В начале 1929 года к Чеченской АО был присоединен Сунженский казачий округ, в июле 1929 года в составе Северного края образован Ненецкий национальный округ, в январе 1930 года Мордовский национальный округ Средне-Волжского края преобразован в Мордовскую АО [8;с.44].

Таким образом, в результате первой советской реформы АДТ на территории России осталось 40 единиц верхнего звена АДТ, в том числе два типа крупных единиц -шесть областей и семь краев. За пределами этих единиц находились следующие 10 АССР -Башкирская, Бурят-Монгольская, Дагестанская, Казакская, Кара-Калпакская, Карельская, Киргизская, Крымская, Татарская и Якутская.

Вторая советская реформа АДТ (разукрупнение ячеек, "дерегionalизация" управления). Первая фаза: 1930-1939 гг. Огромные по площади, населению и числу районов единицы АДТ были плохо управляемы, поэтому в СССР встал вопрос о разукрупнении краев и областей. В первую очередь, Дальневосточный край был разделен на несколько областей; затем разделились на мелкие области остальные большие области и края.

В 1930 году было образовано несколько новых национальных округов-Остякско-Вогульский (нынешний Ханты-Мансийский), Ямальский (Ненецкий), Эвенкийский, Таймырский (Долган-Ненецкий), Витимо-Олёкминский, Охотский (Эвенский), Корякский и Чукотский. В 1934 году АО Ингушетия была объединена с Чеченской АО в одну Чечено-Ингушскую АО, а Биробиджанский округ Дальневосточного края был преобразован в Еврейскую АО. В июне 1934 года была раскассирована Центрально-Черноземная область, которая просуществовала всего шесть лет. Ее разделили на Воронежскую (84 района) и Курскую (60 районов) области.

С принятием новой сталинской конституции 1936 года территория РСФСР заметно сократилась, так как из ее состава были

выведены Казакская и Киргизская АССР (они были преобразованы в Казахскую и Киргизскую ССР), а также Кара-Калпакская АССР, которая была включена в состав Узбекской ССР. Одновременно с таким сокращением территории РСФСР на юге было произведено повышение статуса ряда автономных областей до ранга АССР (Кабардино-Балкарская, Коми, Марийская, Северо-Осетинская, Чечено-Ингушская). Из «больших» госплановских областей к этому времени уцелели только Западная, Ленинградская и Московская, хотя и от них в 1935 году были отделены некоторые части. В результате реформы сетка АТД России получила вид, во многом напоминающий современный.

В марте 1940 года из вновь присоединенных восточных участков Финляндии и Карельской АССР была образована новая Карело-Финская ССР, которая была выведена из состава РСФСР.

Вторая фаза разукрупнения (1943-1954 годы). Во второй половине Великой Отечественной войны началась еще одна волна размельчения плохо управляемых областей. Она сопровождалась ликвидацией ряда автономий тех народов, которые были признаны «нелояльными». Так появились новые области: Ульяновская, Кемеровская, Курганская, Астраханская и Грозненская. На стыках соседних областей Центра и Северо-Запада возникли Калужская, Брянская, Костромская, Владимирская, Великолукская, Новгородская и Псковская области, а в Западной Сибири были образованы Томская и Тюменская области.

В 1944–1946 годах в состав СССР вошли новые территории: Тувинская народная республика, которая получила статус АО, Южно-Сахалинская область, которая вскоре была включена в состав Сахалинской области, и Кенигсбергская область, переименованная в Калининградскую.

В январе 1954 года на окраинах ряда областей центральной части России были образованы сразу пять новых областей, три из которых (Арзамасская, Балашовская и Каменская) оказались эфемерными и

просуществовали лишь три года, а две остальные (Белгородская и Липецкая) существуют и поныне.

Крымская АССР в составе РСФСР была преобразована в Крымскую область и передана Украине в 1954 году.

Стадия релаксации советской системы АД (1957-1990 годы). В самом начале этого периода был сделан небольшой шаг назад в направлении укрупнения - ликвидированы четыре неудачно организованные периферийные области, а также восстановлены все ликвидированные Сталиным автономии (за исключением АССР Немцев Поволжья). Так восстановились или возникли вновь Чечено-Ингушская АССР, Калмыцкая АО, Карачаево-Черкесская АО и Кабардино-Балкарская АССР. Была упразднена Карело-Финская ССР, которая вновь была включена в состав РСФСР под названием Карельской АССР.

Последующие изменения носили лишь «косметический» характер: в 1958 году Бурят-Монгольская АССР, Усть-Ордынский и Агинский Бурят-Монгольские национальные округа потеряли в своем названии слово «монгольский»; Калмыцкая АО была выведена из состава Ставропольского края и преобразована в АССР; такой же реорганизации подверглась Тувинская АО, а Сталинградская область была переименована в Волгоградскую. По конституции 1977 года все 10 национальных округов стали называться автономными округами [13;с,98].

После распада СССР произошло еще несколько несущественных изменений АД России: трем областям были возвращены старые названия, автономные республики (и некоторые АО) провозгласили суверенитет и стали именоваться «субъектами федерации» (наряду со всеми единицами АД первого уровня). В 1992 году произошло первое после 1957 года территориальное изменение в

АТД -Чечено-Ингушская республика была разделена на самостоятельные Чеченскую и Ингушскую республики.

Постсоветская административно-политическая регионализация (1990-е годы). Новая волна формальных изменений (названий и статусов, но не границ) поднялась под занавес горбачевской перестройки, в 1990-1991 годах. Во-первых, были возвращены старые названия Калининской (Тверская), Горьковской (Нижегородская), Куйбышевской (Самарская) областям. Во-вторых, в 1990 году началась эпидемия повышения советских статусов: превращений АССР в союзные социалистические республики (ССР), АО - в АССР. К лету 1991 года почти все АССР стали ССР, а многие автономные округа - АССР или даже ССР. Правда, после недолгого "свободного плавания" округа вернулись в лоно прежнего статуса и числятся, хотя бы формально, в составе своих краев и областей. Исключение - Чукотский АО, официально покинувший Магаданскую область. В-третьих, популярная в годы перестройки идея "регионального хозрасчета" (экономической самостоятельности территорий) быстро переросла в идею политического самоопределения.

Вторая волна формальных изменений прокатилась по России после августовского путча 1991 года и упразднения СССР (21 декабря 1991 года). То была волна десоветизации: из названий автономий изымались слова "советский", "социалистический", "автономный" (последний сохранился у округов). Все бывшие автономии, области и края, заключив Федеративный договор 31 марта 1992 года, именуется субъектами федерации. Строго говоря, термин АТД с тех пор для них некорректен, ведь все они, независимо от статуса, стали субгосударствами, политическими образованиями, хотя даже многие специалисты этого «как бы» не заметили (что по-своему тоже показательно). РСФСР 25 декабря 1991 года получила название Российской Федерации (России), а бывшие АССР пустили в ход

собственные национальные имена, которые могли вытеснить "русифицированные" и стать единственными официальными.

Федеративный договор 1992 года не подписали Татарстан и Чечня, объявившие себя суверенными государствами, субъектами международного права, но допускавшие некую ассоциацию с Россией. С Татарстаном 12 февраля 1994 года был заключен двусторонний договор - первый, но далеко не последний документ такого рода: к 2000 году договоры с Центром имели большинство субъектов Федерации, включая области, края и федеральные города.

Что было с Чечней, известно всем, но неизвестно, к чему это приведет и каким будет ее статус. Кстати, в июне 1992 года произошло первое после 1957 года территориальное изменение в АД России - разделились Чеченская и Ингушская республики, хотя граница между ними де-юре не закреплена. Вставал вопрос о "разводе" других республик, а также краев и областей с их автономными округами. Об этом вспоминают при политических раздорах (как в Карачаево-Черкесии в 1999-2000 годах). Формально же ни один больше "развод" не состоялся.

Вторая волна почти угасла в 1993 году, и АД России получило современный вид. Позже могло меняться внутреннее АД самих субъектов Федерации (эксперимент с окружным делением Свердловской области, переименование районов в улусы в Калмыкии и Якутии, аймаки в Бурятии и др.), а их внешние границы и число оставались почти постоянными (если не считать добровольной передачи Сокольского района из Ивановской области в Нижегородскую). К 2001 году в стране имелось 87 единиц АД первого звена, помимо городов Москвы и Санкт-Петербурга.

При всем том факт остается фактом: регионализация конца XX века саму сетку АД изменила незначительно. Парад суверенитетов

скорее в нее вписался. И это отличает его от первого парада века, прошедшего в годы революции и гражданской войны.

### **Глава 3. Современное территориальное деление России**

#### **3.1. Основные элементы системы административно-территориального устройства субъектов РФ**

Систему административно - территориального устройства российского государства составляют два структурных звена: базовое и низовое. Базовое звено составляют районы, города, районы в городах, города с территориальным районом федерально-субъектного подчинения. В низовое звено входят города районного подчинения, сельсоветы, поселки и другие сельские населенные пункты, находящиеся в составе субъектов федерации. Поэтому применительно к каждому звену административно - территориального устройства будет использоваться соответствующее конституционное и правовое регулирование.

Согласно ст. 131 Конституции местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, т. е. в городах, поселках, селах, деревнях, кишлаках, аулах и других поселениях, а также в рамках возможных муниципальных образований в границах административно-территориальных единиц.

Таким образом, Конституция РФ признала по существу, городские и сельские поселения в качестве территориальной основы местного самоуправления, допуская одновременно осуществление местного самоуправления и на других территориях. Понятие «другие территории» должны конкретизировать органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации,

принимая законодательные и иные правовые акты об организации местного самоуправления на своих территориях. Конечно, эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных условий, среди которых важное значение имеет реформированная территориальная основа местного самоуправления.

Развитие реального самоуправления на местах предполагает принципиально новые подходы к решению вопроса о территориальной основе местного самоуправления в Российской Федерации [6;с.43].

С принятием Конституции РФ возникает закономерный вопрос: кто может выступать субъектом государственно-правовых отношений на муниципальном уровне. Известным образом проясняет этот вопрос гражданский Кодекс РФ. Согласно его ст. 2, 124 и 125 субъектами гражданского права являются городские, сельские поселения и другие муниципальные образования. От имени муниципальных образований могут приобретать и осуществлять права, обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установлении актами, определяющими статус этих органов.

Все муниципальные образования, городские и сельские поселения, а также иные территории местного самоуправления подразделяются (объединяются) на две группы: населенные пункты и административно-территориальные единицы( населенным пунктом является часть застроенной для проживания населения территория, получившая такой статус в установленном законом порядке и располагающая в своих границах соответствующие органы государственной власти или их представителей, органы местного самоуправления, предприятия учреждения и организации.

К населенным пунктам в России относятся города, поселки, села, деревни, станицы (хутора, выселки, аулы и другие) и т. д. С момента регистрации населенного пункта гражданам предоставляется право требовать открытия в нем соответствующих учреждений и

организаций или их филиалов, отделений, пунктов социальной сферы, а также образования служб органов власти и местного самоуправления.

Населенный пункт, как государственно-правовой институт, может входить в состав административно-территориальной единицы, быть отдельной административно-территориальной единицей, также иметь административно-территориальные единицы в своем составе.

Город -это населенный пункт, получивший данный статус установленном законом порядке, являющийся экономически культурным центром с численностью населения, позволяющей отнести к категории городского поселения субъекта РФ или районного значения.

К сельским населенным пунктам в Российской Федерации относятся следующие сельские поселения граждан: село, поселок, деревня, станица, фермерское хозяйство, урочище, хутор, аул, выселки и др.

Административно-территориальная единица -часть территории субъектов РФ в определенных границах с одним или несколькими населенными пунктами, признанная в установленном законом порядке самостоятельно управляемым элементом административно - территориального устройства.

Муниципальными административно - территориальными единицами в субъектах Российской Федерации являются: район, город республиканского, областного и окружного подчинения, район в городе, город с территориальным районом, город районного подчинения, сельсовет, поселок (рабочий).

В составе субъектов РФ также могут находиться закрытые административно-территориальные единицы (образования), национальные районы и сельсоветы, территории со специальным режимом управления.

Все муниципальные образования составляют два звена административно - территориального устройства: среднее и низшее (сельские населенные пункты, поселки и сельсоветы как административно-территориальные единицы).

Так, среднее звено в системе административно - территориального устройства составляют районы, города, районы в городах, города с территориальным районом, закрытые административно-территориальные единицы субъектов РФ подчинения.

Это звено занимает важное место в административно-территориальном устройстве, служит ей «каркасом», благодаря которой связываются в работоспособный организм органы государственной власти субъектов федерации с органами местного самоуправления населением.

Все городские муниципальные поселения можно разделить на города субъектов РФ подчинения (республиканского, краевого, областного, окружного) и города муниципально - районного значения (подчинения).

Правовое и организационное осуществление административно-территориальных преобразований в субъектах Российской Федерации должно осуществляться на соответствующих принципах административно - территориального устройства. В нашем исследовании под принципами административно - территориального устройства понимаются основополагающие начала, исходя из которых, должна формироваться политика в отношении территориальной организации субъектов РФ.

### **3.2. Правовые и организационные основы административно-территориальные преобразований**

Административно-территориальное устройство субъектов РФ и осуществление административно-территориальных преобразований основывается на следующих требованиях, которые конкретизируют ранее названные принципы административно - территориального устройства:

а) соответствие исторически сложившейся системе расселения в субъектах РФ и устойчивым тенденциям ее развития;

б) создание экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также участия граждан в их работе;

в) содействие рациональному использованию природных и материальных ресурсов, развитию системы инженерных сетей и коммуникаций, социальной инфраструктуры;

г) обеспечение населению здоровой и экологически безопасной среды обитания и жизнедеятельности;

д) развитие национальных культур, обычаев и традиций, исконных видов хозяйственной деятельности всех национальных и этнических групп, малочисленных народностей, проживающих в области;

е) участие населения в обсуждении и решении вопросов административно - территориального устройства.

Можно выделить следующие критерии образования и преобразования административно-территориальных единиц.

При образовании сельсоветов необходимо учитывать наличие относительно крупного сельского поселения или группы соседствующих небольших сельских поселений, тяготеющих к одному из них как административному, торговому и культурно-бытовому центру, транспортную доступность такого поселения, возможность

организации в границах данной территории минимально необходимых коммунально-бытовых и социально-культурных услуг местному населению [12;с.91].

При образовании районов необходимо учитывать сложившееся на данной территории сочетание сельскохозяйственного и иного производства, обслуживающего нужды сельского хозяйства и населения, тяготение сельсоветов и городских поселений к определенному центру, состояние путей сообщения и средств связи между поселениями, численность населения и общий экономический потенциал, достаточный для функционирования объектов производственной и социальной инфраструктуры межпоселенного значения.

При отнесении поселений к категории муниципальных поселков должны учитываться наличие производственного или социально-культурного объекта, при котором формировался данный населенный пункт, либо его использование в качестве места для лечения или сезонного отдыха, а также численность и характер занятости населения.

При отнесении поселения к районным или субъектным (республиканским, окружным, областным и краевым) городам должно учитываться численность и характер занятости населения, хозяйственное социально-культурное и историческое значение данного поселения, его влияние на социально-экономическое развитие прилегающих территорий.

При образовании районов в городах должны учитываться численность населения города, характер его застройки, интересы рациональной организации управления городским хозяйством и социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Конкретные критерии образования и преобразования административно-территориальных единиц устанавливаются законодательством субъектов РФ.

Что же касается правового положения национально-территориального образования - субъекта федерации, находящегося в составе субъекта РФ, то он определяется Конституцией Российской Федерации и федеральным (конституционным) законом.

По всем предлагаемым преобразованиям административно-территориального устройства в обязательном порядке должно выявляться мнение населения, которого оно непосредственно касается. Выявление мнения населения соответствующих территорий может осуществляться путем проведения социологических опросов, сбора подписей под петициями, собраний (сходов), конференций жителей. По вопросам административно-территориальных преобразований могут также проводиться референдумы как консультативного, так и обязательного характера.

Изучение документов, которые прилагаются к представлениям о принятии решений по вопросам преобразований в административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации, дает основания для обобщения полученной информации формулирования предложений о перечне материалов в административно-территориальном деле.

Так, к представлению об образовании, изменении, упразднении административно-территориальных единиц и поселений, границ, наименовании и переименовании и др. должны в качестве приложения прилагаться следующие материалы:

развернутое обоснование необходимости предлагаемого преобразования с учетом установленных принципов и критериев изменений административно-территориального устройства, перспектив развития системы расселения, экономического и

социального развития территории, улучшения среды обитания населения, рационального использования природных ресурсов, укрепления материально-финансовой базы и организации местного самоуправления;

схематическая карта или описание предлагаемых преобразований;

смета расходов, необходимых для проведения предлагаемого преобразования, с указанием источников их покрытия;

сведения о результатах выявления мнения населения о предлагаемом преобразовании;

заключения специалистов, учреждений и организаций, а также выборных органов местного самоуправления, территория которых затрагивается предлагаемыми преобразованиями, и др.

Всякое рассмотрение административно-территориальных дел в законодательном (представительном) органе власти субъектов РФ и в выборном органе местного самоуправления осуществляется в порядке, определяемом соответствующим законодательством субъектов Российской Федерации.

По инициативе граждан право внесения на рассмотрение законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ и выборного органа местного самоуправления проектов правовых актов и предложений по вопросам административно-территориальных преобразований принадлежит соответствующим комиссиям (постоянным, специальным и т. д.) этих органов, к ведению которых отнесено решение вопросов административно-территориального устройства, руководителям исполнительного органа власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

При рассмотрении дел административно-территориального устройства подлежат выяснению следующие обстоятельства: соответствует ли административно-территориальное преобразование

историческим, национальным, культурным, бытовым тенденциям развития территории; относится ли дело к компетенции данного органа; имеются ли экономические, финансовые и организационные условия для осуществления внесенного предложения; соблюдена ли процедура рассмотрения данного предложения в соответствии с законодательством; учитывается ли мнение граждан соответствующей территории по административно-территориальному преобразованию; разрешаются ли в этом случае экономические социальные, управленческие проблемы в конкретной территории; удовлетворяются ли интересы и потребности населения [14;с.56].

Сам порядок и процедура рассмотрения обстоятельств, подлежащих выяснению при рассмотрении дел административно-территориальных преобразований, а также порядок принятия по ним соответствующего решения определяются Регламентом законодательного (представительного) органа власти субъектов РФ или выборного органа местного самоуправления.

Как показывает практика, в субъектах Российской Федерации законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ по вопросам административно-территориального устройства принимает законы и постановления. Выборный орган местного самоуправления по вопросам административно-территориального устройства принимает решения (постановления). Содержание правовых актов и требования, предъявляемые к ним, устанавливаются законодательством субъекта РФ.

Необходимо отметить, что правовые акты законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, органов местной самоуправления по административно-территориальным преобразованиям, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта РФ органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Все административно-территориальные единицы и все населенные пункты, имеющие закрепленную за ними территорию и постоянно проживающее на них население, подлежат учету и регистрации. Регистрации подлежат все производимые изменения административно - территориального устройства.

Российская Федерация, как и любая другая федерация, является не союзным, а единым государством. Поэтому находящиеся в ее составе государства - республики не могут заключать с ней межгосударственные договора на тех же основаниях, что и с зарубежными государствами. Другое дело - многосторонние и двусторонние соглашения Российской Федерации и её субъектов о распределении полномочий между ними. Именно таким соглашением является Договор от 31 марта 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации.

Формальное равенство субъектов Российской Федерации достигается тем, что они обладают признаками, едиными для всех субъектов. Таковыми являются:

1. Как и государство в целом, так и государствовподобные образования (субъекты) характеризуются наличием собственной территории и населения, проживающего на данной территории. Территории субъектов Федерации и составляют территорию Российской Федерации. При этом Федерация не вправе по собственному усмотрению менять границы ее субъектов. Границы между ними могут быть изменены только с их взаимного согласия.

2. Наличие собственного высшего закона (конституции в республиках, уставы в областях).

3. Наличие собственного законодательного органа.

4. Право принимать законы, действующие на территории субъекта, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и общефедеральным законам.

5. Наличие собственной системы исполнительной власти (имеют разное название) и главы исполнительной власти – высшего должностного лица (в республиках – Президент, в областях – глава администрации, губернатор, в городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург) – мэр).

6. Наличие собственных судебных органов, направленных на государственную защиту статуса субъекта Федерации.

7. Формальные признаки: город-центр субъекта (в республиках – столица, в областях – административный центр), государственная символика (флаг, герб, гимн).

## **Заключение**

Проведение первого упорядоченного АТД России связывают с Петром I, который разделил страну на 8 огромных губерний. В дальнейшем

количество губерний увеличивалось, пока Екатерина II не разделила страну на 42 примерно равные по количеству населения административно-территориальные единицы. В дальнейшем (на протяжении XIX века) при относительной стабильности АД лишь увеличивалось разнообразие существовавших административно-территориальных единиц. В 1923 – 29 и 1957 – 65 годах были осуществлены попытки административно-экономической регионализации страны.

Утрата управления в высшем звене управленческой структуры и спонтанный процесс горизонтальной интеграции регионов обусловили создание федеральных округов. Они являются уникальной российской надстройкой над высшим звеном административно-территориального деления страны. Процессу объединения сложносоставных субъектов РФ способствует наличие у них общей инфраструктуры, однако препятствием для его осуществления является утрата титульными народами округов своих национальных автономий. Предлагаемое объединение сильных и слабых экономически субъектов РФ обеспечит, по мнению одних, их самодостаточность, а, по мнению других, не оставит при существующих сейчас межбюджетных отношениях ни одного не дотационного региона и вызовет ещё большую поляризацию регионального развития.

Правовое и организационное осуществление административно-территориальных преобразований в субъектах Российской Федерации должно осуществляться на соответствующих принципах административно - территориального устройства. В нашем исследовании под принципами административно - территориального устройства понимаются основополагающие начала, исходя из которых, должна формироваться политика в отношении территориальной организации субъектов РФ.

Российская Федерация, как и любая другая федерация, является не союзным, а единым государством. Поэтому находящиеся в ее составе государства - республики не могут заключать с ней межгосударственные договора на тех же основаниях, что и с зарубежными государствами. Другое

дело - многосторонние и двусторонние соглашения Российской Федерации и её субъектов о распределении полномочий между ними. Именно таким соглашением является Договор от 31 марта 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации.

### **Список использованной литературы**

1. Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебник для вузов/А. В. Андреев. – М.: КноРус, 2018

2. Ионов И.Н. Российская цивилизация, I X – начало XX века.- М.: Просвещение, 2001.
3. География России Атлас «дрофа» 2018 г.
4. Данилов А.А., Косулина Л.Г. История России, XX век – М.: Просвещение, 1995.
5. Хропанюк В. Н. Теория Государства и Права. - М., 2003.
6. Тимошенко В. П. Эволюция территориального устройства России.- «ЧиновникЪ», 2001, №6.
7. Никонов С.Ю. Общее и особенное во взаимоотношениях центра с губерниями и другими территориями в России (конец XIX –начало XX вв.) // Казанский федералист. 2018. № 2-3.
8. Россия в цифрах: Стат. сб. – М.: Федеральная служба государственной статистики, 2018.
9. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем (Рук. проекта Н. Зубаревич). – М.: Поматур, 2018.
- 10.Тимошенко В. П. Эволюция административного устройства и управления в России: историческая ретроспектива и современность. – Екатеринбург, 2001.
11. Сергея Тархова «Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет» 2007. № 15, 21, 28).
12. Конституция РФ. – М., 1993.20.01.98.
13. И. А. Родионова. Экономическая география России.- М.: Московский лицей, 2000.
14. Мартынов А.С. Артюхов В.В. Виноградов В.Г/ Формирование современной территории России  
Российская Федерация. Социально-экономическая география: уч. Пособие для студентов пед. ВУЗов/ Под ред. А.В. Волгина. – М.: Школьная пресса, 2001.
15. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. - М., 1983.

16. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997
17. Шариф М.А. Административно-территориальное устройство советского государства: Конституционные основы. – М.,2004
18. Федеральный Закон РФ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21.07.2018 N 97-ФЗ).

Интернет источники:

19. <http://www.rusempire.ru>
20. <http://rufact.org>
21. <http://ru.wikipedia.org>