Жихарев К.Л.

Историческая конфигурация регионов России

Характер и особенности административно-территориального деления определялись историческими, социально-экономическими, этническими, природно-климатическими, культурными условиями, а также политическим режимом государства. Исторически в России на протяжении многих веков действовали разнообразные конфигурации административных и экономических регионов. Среди них можно выделить:

- Воеводства;
- Губернии;
- Республики;
- Края, области;
- Советы народного хозяйства;
- Экономические районы (комплексы);
- Федеральные округа;
- Муниципальные образования.

Административно-территориальное деление России в отличие от многих стан мира в исторической ретроспективе использовало широкий спектр наименований: княжества, воеводства, губернии, республики, области, края, субъекты Федерации.

Рассмотрим некоторые территориальные конфигурации.

Губерния - основная административно-территориальная единица в Российской империи, просуществовавшая более 200 лет. Первые губернии были учреждены указом Петра I. В 1914 году на территории Российской империи, Царства Польского и Великого княжества Финляндского располагалось 78 губерний. После Февральской революции 1917 года 25 губерний отошли к иностранных государствам - Польше, Румынии, Финляндии и др. В 1923-1929 годах в ходе административно-территориальной реформы губернии была упразднены.

Губернии представляли собой обширные административные единицы, далеко не равные по территории и населению. Губернии управлялись губернаторами. Административным центром губернии был губернский город. Каждый город имел свой район - уезд. В 1719-1775 годах существовало и среднее звено между губернией и уездом - провинция. Ее введение объяснялось слишком большим количеством уездов в губернии.

В течение XVIII века число губерний неуклонно росло, либо за счет дробления существующих, либо за счет присоединения новых территорий. В 1727 году Россия имела уже 14 губерний, включавших 47 провинций и более 250 уездов. В таком виде система территориального управления просуществовала более пяти десятилетий. Однако сложные отношения чиновников на местах с властью в центре заставили Екатерину II осуществить глубокую реформу губернского управления.

7 ноября 1775 года были утверждены «Учреждения для управления губерний». Новая система управления, несмотря на свою громоздкость, выгодно отличалась от предшествующей своей стройностью, единообразием и последовательностью. Она базировалась на началах коллегиальности и сословности, сочетала принципы централизации и децентрализации. Сделаны определенные шаги в сторону отделения судебной системы от административной.

Постепенно выкристаллизовывались принципы формирования территориальных образований. Если в основу петровских губерний закладывался военно-географический (охрана пограничных территорий и присоединение новых), то екатерининское деление строилось на количестве населения в губернии: «дабы губерния или наместничество, порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех до четырех сот тысяч душ». В результате губернии уменьшились в размере, но их стало больше: к 1775 году Россия разделялась на 23 губернии, а концу царствования Екатерины II (1796 г.) их было уже 50. Такое число губерний просуществовало в Российской империи более ста лет, хотя количество населения в каждой увеличилось в три-четыре раза.

При Екатерине II две-три губернии объединялись в наместничества: существовавшие в 1781 году 40 губерний распределялись между 19 наместничествами. При Павле I наместничества практически были упразднены. Только некоторые окраинные территории существовали на правах наместничества - Царство Польское, Кавказ).

Таким образом, длительное существование губернского деления территории России говорит об известных его преимуществах. По-видимому, социальные, национальные и экономические интересы губерний совпадали с территориальными границами, что позволяло органам территориального управления для своего времени четко осуществлять административно-полицейские, финансово-хозяйственные и судебные сферы деятельности.

Говоря о причинах обусловливающих губернское строение России, Д.Г. Анучин в бытность генерал-губернатором Восточной Сибири в 80-х годах XIX века, отмечал: «При всяком увеличении нашей территории, путем ли завоевания новых земель или путем частной инициативы, вновь присоединенные области не включались тотчас в общий состав государства с общими управлениями, действовавшими в остальной России, а связывались с империей через посредство наместников или генерал-губернаторов, как представителей верховной власти, причем на окраинных наших областях вводились только самые необходимые русские учреждения в самой простой форме, сообразно с потребностями населения и страны, и нередко с сохранением многих из прежних органов управления».

Губернатор (шведская административная терминология) - это должностное лицо, управлявшее губернией в Российской империи. Впервые архангельский воевода в 1694 году назначен губернатором. Первоначально губернатор располагал достаточно широкими полномочиями. Он командовал

войсками, расположенными в своей губернии, выполнял управленческие функции - руководил административными, финансовыми и судебными учреждениями. Срок его службы не имел ограничений, смещался и назначался императором. Петр I, чтобы обеспечить коллегиальность управления губернией, ввел при губернаторе коллегию из 8-12 ландратов (советников). При высокой степени централизации управления губернией вполне естественно коллегии превратились в чиновничий аппарат и, безусловно, подчинялись губернатору.

В 1763 году губернатору для содействия в исполнении законов была придана воинская команда. «Наставление» от 1764 года подчиняло губернатора только императрице и Сенату. Этот документ именовал губернатора «хозяином губернии».

Согласно «Учреждениям для управления губерний» в 1775 году, губернию возглавлял генерал-губернатор (наместник), а губернатор -его заместитель выполнял в основном административно-финансовые функции. Со временем эти функции стали превалировать в системе губернского управления. С помощью коллегиального органа - губернского правления губернатор практически всю управленческую деятельность сосредоточивал у себя. На губернатора возлагались разнообразные обязанности. Он состоял председателем 18 комиссий и комитетов. Подписывал в среднем 270 бумаг ежедневно.

С возникновением земств в 1864 году компетенция губернатора несколько сузилась. Некоторые вновь созданные учреждения не попали в их ведение (контрольная палата, губернские акцизные управления и др.). Утратили они и право ревизии судебных дел.

С введением земств губернатор получил право утверждать в должности избираемых земствами должностных лиц, право издания обязательных постановлений и т. д., наделяется правом отменять «нецелесообразные», с его точки зрения, постановления земских собраний, органы крестьянского самоуправления также находились под контролем губернатора.

Советы народного хозяйства (СНХ) - экономический район.

Территориальный принцип организации управления предопределил формирование территориальных образований по признаку комплексного социально-экономического развития. Исторический опыт России по использованию в стране указанного принципа показал, что формирование территориальных советов народного хозяйства (СНХ) дал некоторые преимущества в управлении. Это относилось к: а) децентрализации управления в стране в целом, б) демократизации его, перенесения ответственности за структурно-технологические показатели развития на регионы новой конфигурации, в) комплексному социально-экономическому развитию, охватывающему, прежде всего, межотраслевые связи и кооперацию, научную и производственную интеграцию предприятий и организаций различных отраслей в регионе. 7 мая 1957 года был принят закон «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью

и строительством». К 1 июля в стране было создано 105 экономических административных регионов, в том числе 70 в РСФСР.

Преимущества указанной организационной формы управления экономическим регионом проявили себя в приросте национального дохода, который составил в 1958 году 12,4% (по сравнению с 7% в 1957 году). Выросли масштабы производственной специализации и межотраслевой кооперации, ускорился процесс создания и внедрения новой техники в производство.

Любой принцип управления - отраслевой или территориальный, обладает как положительными, так и отрицательными чертами. В данном случае преимущества комплексного развития стали сопровождаться местничеством в управлении. Иначе говоря, задача органов управления СНХ состояла в удовлетворении собственных производственных нужд. Одновременно они всячески отказывались от обязательств по поставкам и кооперации для других совнархозов.

Субъект Российской Федерации. С 1991 года в России интенсивно проходили территориальные реформы, которые до последнего времени не завершились. В первую очередь было создано 89 субъектов Федерации.

Кардинальные преобразования в системе управления России в 1990-е годы вызвал к жизни институт субъектов Федерации, который заменил партийно-государственное устройство. В соответствии с Конституцией РФ в России образованы 89 субъектов Федерации. Среди них 21 республика, 6 краев, 49 областей, «города федерального значения, одна автономная область и 10 автономных округов. Разнообразие статусов отражает определенные исторические, этнические и правовые различия между ними. Так, все республики имеют свою конституцию, остальные субъекты - устав, что свидетельствует об известной асимметрии статуса субъектов Федерации. Границы субъекта закреплены в государственных нормативно-правовых актах. Изменение границ могут произойти только с их согласия. Наряду с субъектом Федерации действуют и другие территориально-административные образования.

Область (от старославянского облада - владение) - основная единица административно-территориального деления России. Еще в конце XXVIII века области образовывались как провинции в крупных наместничествах (генерал-губернаторствах), а затем на вновь присоединенных территориях. Область приравнивалась к губернии, но управлялась по особым положениям (не имели органов самоуправления - земств, городских дум). Областями назывались территории, закрепленные за казачьими войсками. К 1917 году в России насчитывалось 20 областей, из которых 10 на территории нынешней Российской Федерации. Все области, за исключением Области Войска Донского, входили в генерал-губернаторства. Административно-территориальная реформа 1923-1929 годов была обусловлена формированием крупных экономических районов в соответствии с планом ГОЭЛРО. Из 56 губерний было образовано 10 областей и 4 края. Начиная с 1934 года области

стали разукрупняться - возникло еще 52 области (из них 4 в составе Дальневосточного края, 6 в составе крупных автономных республик). В середине 1950-х годов 13 областей были упразднены. В настоящее время в составе Российской Федерации действуют 49 областных территориальных структур.

Край. Исторически в России краями назывались обширные окраинные территории (в 17 веке эта традиция закрепилась в названии Украины), хотя официально существовало только два края -Кавказский (1882-1905) и Туркестанский (1885-1917), которые объединяли несколько губерний и областей (в остальных случаях эту функцию выполняли генерал-губернаторства).

В Советской России краями стали называться новые крупные территориальные единицы, сопоставимые с областью, но имеющие в своем составе подчиненную автономию (автономную область, реже АССР) или внутри краевую область. По мере преобразования автономных областей в республики, подчиненные органам РСФСР, края получали статус областей. Всего за период административной реформы было создано 18 краев, из них 12 упразднено. До настоящего времени сохранилось 6 краевых административно-территориальных образований. Поскольку автономные области преобразовались в республики и стали самостоятельными субъектами Федерации, у краев исчезла формальная причина сохранять свое название и статус. Современные названия краев - скорее дань сложившейся традиции.

Среди территориальных конфигураций следует выделить *города федерального значения.* В настоящее время их два - Москва и Санкт-Петербург.

Республика в составе Российской Федерации. В Федерацию входит 21. Ими стали бывшие 16 автономных республик и 4 автономных области, провозгласившие себя республиками. Республики имеют свои конституции, согласованные с Конституцией РФ. В ряде случаев вновь образованные республики имеют договорные отношения с Федерацией, определяющие компетенции центра и субъекта Федерации.

Муниципальное образование - понимается как городское, сельское население, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть населения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. Именно в его границах имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Следует обратить внимание на особую форму территориальных образований - *закрытые административно-территориальные образования.* Они возникли после Второй мировой войны. Большинство указанных территориальных структур были образованы при военно-морских базах, испытательных полигонах, а также других военных объектах. По своей функциональной структуре закрытые города принадлежат к поселениям нового типа, характерные для эпохи НТР. Их ядро составляют НИИ, КБ, опытные заводы, испытательные станции и т.п. Научный поиск, уникальное

техническое решение, самое совершенное техническое оборудование и оснащение лабораторий, высококвалифицированные кадры ученых, инженеров и рабочих - все это обусловило исключительно высокий научно-технический и социально-производственный потенциал, во многом опережающий западные аналоги. Нередко такие закрытые административно-территориальные образования являлись городами со своей хорошо развитой инфраструктурой. В них размещались соответствующие их профилю высшие и средние учебные заведения, что позволяло успешно решать кадровые вопросы.

Согласно закону РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (с последующими изменениями) признается территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления, в пределах которого расположения промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, где устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Закрытые административно-территориальные образования находятся в ведении Федеральных органов государственной власти, которые отвечают за:

- установление административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и объектам;
- определение полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
- обеспечение особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, что подразумевает создание специальных условий проживания граждан, охрану общественного порядка и соблюдение на требуемом уровне норм противопожарной безопасности.

Закрытые административно-территориальные образования имеют особые условия налогообложения, что позволило на этих территориях создавать широко известные «внутренние оффшоры». Через компании, зарегистрированные на территории указанных образований, осуществляли оптимизацию налогообложения многие российские предприятия на основании индивидуальных налоговых соглашений с органами местного самоуправления.

Следует отметить, что с развитием рыночных и изменениями бюджетных отношений с федеральными органами власти, указанные территориальные образования переходят на самофинансирование и само обеспечение, что значительно затрудняет их изначальную функцию научно-технического прорыва. По этой же причине звучат призывы к большей открытости закрытых административно-территориальных образований. Это позволит привлечь в их экономику иностранный капитал. Ответы на данные вопросы далеко неоднозначны. В то же время, благодаря своему уникальному научно-техническому потенциалу закрытые образования могут стать

заметными очагами экономического возрождения регионов.