

## От уделов и княжеств к республикам, краям и областям

Лекция Л.А. Моревой,  
прочитанная  
в научно-популярном лектории  
Краснодарского регионального отделения  
Русского географического общества

Вся история Российского государства связана с изменениями ее территории и административно-территориального устройства. Любые реформы в российской экономике всегда включали в себя и изменения в административно-территориальном устройстве страны: происходило увеличение или уменьшение числа административных единиц за счет укрупнения или дробления самих единиц.

**Древнерусское государство** административно делилось на уделы (княжества), которые, вначале фактически, а затем лишь формально, подчинялись Великому князю, возглавлявшему княжество с главным городом государства. Некоторые части страны управлялись не князьями, а собраниями граждан (вечем) своего главного города (Новгородская, Псковская, Вятская земли) и имели характер вечевых республик. По мере присоединения княжеств и земель к Московскому государству для управления ими назначались воеводы. А Великий князь Московский (позднее – царь всея Руси) получал титул князя присоединенной территории. Такие присоединенные территории, как правило, назывались городами (Пермские города, Рязанские города и т. д.) и делились на уезды, которые, в свою очередь, делились на волости. Как правило, волость включала в себя село (крупный населенный пункт с церковью) и окружающие деревни.

В XVII веке, **до первой петровской реформы**, территория России делилась на 166 уездов (прежние княжеские земли, уделы, приказы, разряды, чети), не считая волостей, хотя некоторые из них были близки по своим размерам к уездам.

Современное административно-территориальное деление страны берет начало с **18 декабря 1708 года**, когда указом Петра I территория Российской империи была разделена на восемь больших губерний. Губернии были введены для улучшения и унификации государственного управления на всей территории страны. Первоначально при выделении губерний стремились к их примерному равенству по численности населения, но затем местные особенности все более нарушали этот принцип.

**С 1922 года по 1991 год** Россия (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, РСФСР) входила в состав СССР как одна из союзных республик. РСФСР в качестве крупнейшей республики СССР была поделена на автономные республики, края, области, а также автономные области и автономные (национальные) округа, которые входили в состав краев и областей.

Конфигурация и структура такого деления неоднократно менялись в зависимости от экономических или политических обстоятельств. Например, в 20-е годы XX века существовали края и области (Уральская область, Северо-Кавказский, Сибирский, Дальневосточный края и др.), границы которых увязывались с экономическим

районированием страны, а в 1941–1944 годы депортации народов сопровождались ликвидацией их национальных автономий (впоследствии восстановленных в 1957 году, за исключением Республики Немцев Поволжья).

После 1957 года изменения носили лишь «косметический» характер. Так, по Конституции 1977 года все 10 национальных округов стали именоваться автономными округами.

Некоторые бывшие АССР стали использовать вторые, национальные названия, которые во многих случаях вытеснили русскоязычные и стали затем их единственными официальными. Так, в 1990–1994 годах официально сменили свои названия – Татария на Татарстан, Башкирия на Башкортостан, Тува на Тыва, Марийская на Марий-Эл, Горно-Алтайская на Республику Алтай.

Оба названия (русское и национальное) закрепились за следующими республиками: Якутия – Саха, Калмыкия – Хальмг-Тангч (название употреблялось до февраля 1996 года), Северная Осетия – Алания, Чеченская – Ичкерия (последнее название употреблялось до 1996 года), Чувашия – Чаваш (второе название не прижилось). В 2003 году к названию Ханты-Мансийского округа добавился «довесок» Югра (Ханты-Мансийский округ – Югра).

**В 1992 году** произошло первое после 1957 года территориальное изменение в АТД – Чечено-Ингушская Республика была разделена на самостоятельные Чеченскую и Ингушскую Республики».

Отметим один парадокс территориально-государственного устройства России, уникальный в мировой практике. Три из четырех автономных округа (кроме Чукотского автономного округа, не входящего в другие субъекты), входят в более крупные территориальные единицы: Ненецкий автономный округ входит в Архангельскую область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа включены в состав Тюменской области.

В то же время в соответствии с Конституцией РФ и территориальная часть (автономный округ), и целая территория (область) являются равноправными субъектами федерации. Наличие внутри двух областей равноправных с ними по Конституции РФ автономных округов указывает на незавершенность процесса административного устройства России.

**Несовершенство существующей системы административно-территориального деления** определяется следующими спорными недостатками:

– субъектам РФ свойственен различный фактический статус, в том числе государственно-правовой;

– слишком велико число субъектов как единиц управления в расчете на один управленческий центр;

– численность населения в расчете на один субъект в среднем незначительна;

– среди субъектов РФ есть слаборазвитые территории, в десятки раз уступающие по уровню экономического и социального развития другим регионам;

– в Москве и Санкт-Петербурге находятся правительства разных субъектов РФ (Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области);

– опыт существования республик с двумя титульными народами (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Чечено-Ингушетия) нельзя признать успешным.

В настоящее время выдвигаются **предложения по реформированию АТД**. Можно выделить два подхода – *унитарный* и *дифференцированный*.

Унитарный подход предполагает, что все субъекты федерации должны иметь равные права, а различия между «рядовыми» (областями, краями) и «особыми» субъектами (национальными республиками, округами, городами федерального значения) должны быть исключены. В соответствии с данным подходом предлагается разделить территорию России либо на 28, либо на 20 губерний.

Дифференцированный подход, наоборот, ранжирует субъекты федерации на два сорта – простые (рядовые) и особые (неприкасаемые). К такого рода «особым» в первую очередь относят национальные республики, число которых в 2,5 раза меньше, чем областей и краев. Тем не менее, национальные республики считают более важными в политическом плане, чем области и края.

Анализ этапов модернизации сетки единиц АТД показывает, что существуют попеременные волны укрупнения и разукрупнения единиц первого ранга иерархии. Резкие изменения в существующей структуре АТД происходили главным образом в связи с изменениями политического режима государства, а также со сменой принципов региональной политики, политики хозяйственного освоения и принципов управления территорией и регионами.

Система административно-территориального деления стремится вернуться в исходное состояние оптимального размера. Число и размер единиц АТД первого звена во многом определяются размерами самого пространства страны, а для России с ее огромной территорией такая более или менее оптимальная нарезка единиц сложилась давно, является почти что естественной, и всякое ее изменение нарушает внутреннюю пространственную самоорганизацию хозяйства и расселения.