

**«ГОТОВА ЛИ РОССИЯ К
ПОВЫШЕНИЮ
САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
РЕГИОНОВ И
МУНИЦИПАЛИТЕТОВ?»**

Постановка вопроса о расширении или сужении самостоятельности регионов логически эквивалентна постановке вопроса о границах автономности частей тела.

Проблемы с отношениями между элементами устройства РФ связаны с принципами административно-территориального устройства РФ, логика которого наследована от СССР. Но не с тем, как выстроена нормативная база этих отношений.

Административно-территориальная структура СССР

Уровни управления Уровни структуры	СССР	Столичный	Окружной (отраслевой)	Республиканский	Областной	Городской	Районный	Поселенческий
Союзный	ЦК КПСС, Верховный Совет СССР, Совет министров СССР	Члены ЦК КПСС, депутаты ВС СССР	Члены ЦК, депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР
Столичный	Столичные организации СССР	Московский горком КПСС	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома
Окружной (отраслевой)	Военные и другие округа, отрасли народного хозяйства	Столичные организации округов и отраслей	Командования военных округов, руководство отраслей народного хозяйства	Члены военных советов округов, руководители республиканских отраслей	Члены военных советов округов, руководители областных отраслей	Члены городских органов ЧУ, руководители предприятий	Члены районных органов ЧУ, руководители предприятий	Члены поселковых органов ЧУ, руководители предприятий
Республиканский	Республики в составе СССР	Республики, в которых расположены московские организации	Республики, в которых размещены окружные и отраслевые организации	ЦК партий союзных партий	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета
Областной	Области союзного подчинения (области России)	Области, в которых расположены московские организации	Области, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Области республик	Обкомы КПСС	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета
Городской	Города союзного подчинения	Города, в которых расположены московские организации	Города, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Города республиканского подчинения	Города областного подчинения	Горкомы КПСС	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета
Районный	Районы союзного подчинения (погранзоны и пр.)	Районы, в которых расположены московские организации	Районы, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Районы, республиканского подчинения – автономные области и национальные округа	Районы области	Городские районы	Райкомы КПСС	Члены райкома КПСС, депутаты районного Совета
Поселенческий	Закрытые города и военные базы	Поселки, в которых расположены московские организации	Поселения, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Поселки республиканского подчинения	Поселки областного подчинения	Поселки городского подчинения	Поселки районного подчинения	Первичные³ парторганизации

Отказ КПСС от ее руководящей роли привел к распаду СССР - по уровням управления. При этом СССР распался не на 15 государств- бывших республик, а на 16. Этим - 16-ым - остатком СССР была Москва.

Интеграция Москвы в состав России происходит в настоящее время.

Остатки СССР воспроизводят принципы административно-территориальной организации СССР, что видно по тому, что происходит на Украине, которая распадается по советским административным границам между элементами своего регионального деления.

На слайде 5 красным выделены фрагменты СССР, исчезнувшие в ходе его распада.

Феномены, исчезнувшие при распаде СССР

Уровни управления Уровни структуры	СССР	Столичный	Окружной (отраслевой)	Республиканский	Областной	Городской	Районный	Поселенческий
Союзный	ЦК КПСС, Верховный Совет СССР, Совет министров СССР	Члены ЦК КПСС, депутаты ВС СССР	Члены ЦК, депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР
Столичный	Столичные организации СССР	МОСКВА	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома
Окружной (отраслевой)	Военные и другие округа, отрасли народного хозяйства	Столичные организации округов и отраслей	Командования военных округов, руководство отраслей народного хозяйства	Члены военных советов округов, руководители республиканских отраслей	Члены военных советов округов, руководители областных отраслей	Члены городских органов ЧУ, руководители предприятий	Члены районных органов ЧУ, руководители предприятий	Члены поселковых органов ЧУ, руководители предприятий
Республиканский	Республики в составе СССР	Республики, в которых расположены московские организации	Республики, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Органы власти новых государств	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета
Областной	Области союзного подчинения (области России)	Области, в которых расположены московские организации	Области, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Области республик	Органы власти областей новых государства	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета
Городской	Города союзного подчинения	Города, в которых расположены московские организации	Города, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Города республиканского подчинения	Города областного подчинения	Органы власти городов	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета
Районный	Районы союзного подчинения (погранзоны и пр.)	Районы, в которых расположены московские организации	Районы, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Районы, республиканского подчинения – автономные области и национальные округа	Районы области	Городские районы	Органы власти районов	Члены райкома КПСС, депутаты районного Совета
Поселенческий	Закрытые города и военные базы	Поселки, в которых расположены московские организации	Поселения, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Поселки республиканского подчинения	Поселки областного подчинения	Поселки городского подчинения	Поселки районного подчинения	5 Органы власти поселений

До недавнего времени административно-территориальная структура России могла быть представлена в следующем виде (слайд 7).

В отличие от СССР, где функционировали мощнейшие органы согласования интересов отраслей, территорий и социальных групп в виде своеобразных соборов - Съездов КПСС, Пленумов ЦК, обкомов, райкомов и бюро парткомитетов, в РФ согласование интересов осуществляется в ходе законодательной деятельности. При этом сформировалось не систематизированное, но в значительной степени кодифицированное правовое поле.

Административно-территориальная структура РФ

Уровни управления Уровни деления	Федеральный	Окружной (отраслевой)	Столичный (городов федерального значения)	Региональный	Городских округов	Муниципальн ых районов	Городских поселений	Поселений	*
Федеральный	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	в том числе депутаты ФС
Окружной (отраслевой)	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие,	Государственные служащие,	Государственные служащие	Государственные служащие	
городов федерального значения	центры власти - города, в которых находятся федеральные учреждения и организации	центры власти, в которых находятся окружные учреждения и организации	Столичные власти	Государственные служащие	Государственные служащие, в. ч. депутаты	Государственные служащие, в.ч. депутаты	Государственные служащие, в т. ч. депутаты	Государственные служащие, вт.ч. депутаты	в том числе депутаты заксобраний городов федерального значения
Региональный	Регионы, федерального значения	Регионы окружного значения	Префектуры Москвы, районы СПб	Власти субъектов федерации	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	в том числе региональные депутаты
Городских округов	ЗАТО, наукограды	Городские округа, в которых находятся окружные учреждения и организации	Управы Москвы	Городские округа в составе субъекта федерации	Власти городских округов	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие	муниципальные депутаты
Муниципальн ых районов	Свободные экономические, рекреационные и другие зоны, заповедники и другие охраняемые территории	Муниципальные районы, в которых находятся окружные учреждения и организации	Муниципальные районы Москвы - ее же административные районы	Муниципальные районы в составе субъекта федерации	Внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие	муниципальные депутаты
Городских поселений	Военные базы, гарнизоны	Городские поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	Внутрирайонные территории Москвы	Городские поселения в составе субъекта федерации	Городские поселения, входящие в состав городских округов	Городские поселения в составе района	Власти городских поселений	Муниципальные служащие	муниципальные депутаты
Поселений	Военные базы, научные городки и пр.	Поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	поселки, входящие в состав Москвы	Поселения в составе субъекта федерации	Поселения, входящие в состав городских округов	Поселения в составе района	Поселения в составе городских поселений	Власти поселений	7

До настоящего времени существует две системы классификации поселений: ОКАТО (общероссийский классификатор административно-территориальных образований), и ОКТМО (общероссийский классификатор территориальных муниципальных образований).

Сейчас ОКАТО и ОКТМО существуют параллельно. Чаще всего в органы статистики муниципалитеты отчитываются по ОКТМО, а налоги платят по ОКАТО.

Противоречивость законов, в том числе и законов, регулирующих отношения между элементами административно-территориального и муниципального деления, приводит к правовой неопределенности. В частности, к неопределенности в статусе и полномочиях регионов и муниципалитетов.

Эти неопределенности не могут быть разрешены ни в рамках действующего законодательства, ни в рамках изменений в отдельных законах и кодексах прежде всего потому, что порождаются самой логикой наследованного от СССР административно-территориального устройства

Муниципальное реформирование исходит из предпосылки необходимости разделения полномочий, то есть определения границ компетенций государственных служащих, муниципальных служащих и внешних управляющих, работающих по найму-контракту в муниципальных органах управления.

В силу онтологической неразличимости государственных и муниципальных служащих любое разделение полномочий является иллюзорным.

В недавно обсуждавшихся вариантах изменения административно-территориального устройства в его муниципальных аспектах были, в частности, предложения, суть которых представлена на слайде 12.

Это введение нового уровня деления и управления «городские агломерации», ликвидация муниципальных районов с заменой их административными районами, огосударствливание статусов городов.

Вариант реформирования

Уровни управления Уровни деления	Федеральный	Окружной (отраслевой)	Столичный (городов федерального значения)	Региональный	Уровень городских агломераций	Городских округов	административ ных районов	Городских поселений	Поселений
Федеральный	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	служащие	служащие
Окружной (отраслевой)	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие,	Государственные служащие,	служащие	служащие
городов федерального значения	Города федерального значения	Города федерального значения – столицы округов	Столичные власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	служащие	служащие
Региональный	Регионы федерального значения	Регионы окружного значения	Префектуры Москвы, районы СПб	Власти субъектов федерации	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	служащие	служащие
Уровень городских агломераций	Городские агломерации федерального значения	Городские агломерации окружного значения	Городские агломерации в составе городов федерального федерального значения	Городские агломерации регионального значения	Власти городских агломераций	Государственные служащие	Государственные служащие	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие
Городских округов	Городские округа федерального значения	Городские округа окружного значения	Управы Москвы	Городские округа в составе субъекта федерации	Городские округа в составе агломераций	Власти городских округов	Государственные служащие	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие
Административн ых районов (на базе муниципальных районов)	Административн ые районы федерального значения	Административн ые районы окружного значения	Административн ые районы Москвы	Административн ые районы в составе субъекта федерации	Административн ые районы в составе агломераций	Административные районы городов	Власти административ ных районов	муниципальные служащие	Муниципальные служащие
Городских поселений	Городские поселения федерального значения	Городские поселения окружного значения	Внутрирайонные территории Москвы	Городские поселения в составе субъекта федерации	Городские поселения в составе агломераций	Городские поселения, входящие в состав городских округов	Городские поселения в составе района	Власти городских поселений	Муниципальные служащие
Поселений	Поселения федерального значения.	Поселения окружного значения	Подмосковные поселки, входящие в состав Москвы	Поселения в составе субъекта федерации	Сельские поселения в составе агломераций	Поселения, входящие в состав городских округов	Поселения в составе района	Поселения в составе городских поселений	12 Власти поселени

Из всего многообразия предложений, в практику в ходе реформы введена замена внутригородских территорий на внутригородские муниципальные районы
(слайд 14)

Административно-территориальная структура РФ - реформирование

Уровни управления Уровни деления	Федеральный	Окружной (отраслевой)	Столичный (городов федерального значения)	Региональный	Городских округов	Муниципальных районов	Городских поселений	Поселений
Федеральный	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Окружной (отраслевой)	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие,	Государственные служащие,	Государственные служащие	Государственные служащие
городов федерального значения	центры власти - города, в которых находятся федеральные учреждения и организации	центры власти, в которых находятся окружные учреждения и организации	Столичные власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Региональный	Регионы, федерального значения	Регионы окружного значения	Префектуры Москвы, районы СПб	Власти субъектов федерации	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Городских округов	ЗАТО, наукограды	Городские округа, в которых находятся окружные учреждения и организации	Управы Москвы	Городские округа в составе субъекта федерации	Власти городских округов	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие
Муниципальных районов	Свободные экономические, рекреационные и другие зоны, заповедники и другие охраняемые территории	Муниципальные районы, в которых находятся окружные учреждения и организации	Муниципальные районы Москвы - ее же административные районы	Муниципальные районы в составе субъекта федерации	внутригородские муниципальные районы	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие	Муниципальные служащие
Городских поселений	Военные базы, гарнизоны	Городские поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	Внутрирайонные территории Москвы	Городские поселения в составе субъекта федерации	Городские поселения, входящие в состав городских округов	Городские поселения в составе района	Власти городских поселений	Муниципальные служащие
Поселений	Военные базы, научные городки и пр.	Поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	поселки, входящие в состав Москвы	Поселения в составе субъекта федерации	Поселения, входящие в состав городских округов	Поселения в составе района	Поселения в составе городских поселений	14 Власти поселений

Вариант сокращения количества уровней

Уровни управления Уровни деления	Федеральный	окружной -отраслевой	городской	административных районов	муниципальный
Федеральный	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	муниципальные служащие
окружной	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Государственные служащие	Государственные служащие	муниципальные служащие
городской	города федерального значения	города окружного значения	городские органы власти	Государственные служащие	муниципальные служащие
административных районов	федеральные административные районы	окружные административные районы	внутригородские административные районы	власти административных районов	муниципальные служащие
муниципальный	муниципалитеты федерального значения	муниципалитеты окружного значения	муниципалитеты городского значения	муниципалитеты районного значения	муниципальные власти

Такая радикальная реформа административно-территориального деления предполагает элиминацию уровней городов федерального значения, регионов, муниципальных районов, огосударствливание статуса городов, изменение статусов муниципалитетов и формирование принципиально новых форм согласования интересов между элементами территориального устройства.