

УДК 911.3:33 (470.316)

В. А. НЕВЗОРОВ

**ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ  
И СОВРЕМЕННАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА  
ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ**

*ФГБОУ ВО «Ярославский государственный педагогический университет  
им. К. Д. Ушинского»,  
г. Ярославль, Россия,  
nevzorov.vadim1975@yandex.ru*

*Статья посвящена анализу изменений в административно-территориальном и муниципальном устройстве Ярославской области. Рассмотрены основные понятия, выделены исторические этапы, тенденции в административном, муниципальном развитии региона. Проанализирована реформа преобразования муниципальных районов.*

Одной из актуальных проблем современной географической науки является изучение территориальных преобразований на уровне субъектов Российской Федерации. Процесс изменения в административно-территориальном устройстве носит в основном перманентный характер и сопровождается как увеличением, так и сокращением числа административных единиц в различные исторические периоды.

Важное значение для изучения территориального устройства Ярославской области имели работы целого ряда известных авторов советского периода, таких как А.Б. Дитмар и С.М. Воскобойникова и др. [1, 3].

В современный период можно отметить работы экономико-географа Е.Н. Селищева, который во многом освещает вопросы территориальной организации социально-экономического пространства региона. В частности, в ряде публикаций внимание уделяется районированию Ярославской области. По мнению Е.Н. Селищева районирование позволит оптимизировать территориальное планирование, прогнозирование, создать условия для дальнейшего роста [9].

Советский период оказался самым большим на административно-территориальные преобразования регионов Верхневолжья, к которым относится Ярославская область [6]. В 1936 году после деления укрупненной Ивановской промышленной области на административной карте Центрального района появилась Ярославская область. В современных границах Ярославия существует с 1944 года, когда из него была выделена Костромская область. На тот момент (13 августа 1944 года) в составе Ярославской области

оставалось 24 района, 12 рабочих поселков, 5 городов областного подчинения и 5 городов районного подчинения (таблица 1).

Самые значительные изменения в сетке административно-территориального деления Ярославской области произошли в период 1944-1967 годов. В этот период происходила перестройка управления промышленностью с целью более правильного размещения предприятий. В связи с этим был создан Ярославский экономический административный район, территориально соответствующий Ярославской области. Тенденцией данного этапа стало создание новых административных районов, изменение границ районов, укрупнение сельских советов, создание новых поселков городского типа.

Постепенно, к моменту распада Советского Союза Ярославская область вышла со следующей системой административно-территориальных единиц: 17 районов, 6 городских районов (все в пределах Ярославля), 6 городов областного подчинения, 5 городов районного подчинения, 23 поселка городского типа, 227 сельсоветов (таблица 1).

С начала 1990-х годов система административно-территориального деления Ярославской области не претерпела существенных изменений, кроме сокращения числа поселков городского типа и их преобразования в сельские населенные пункты.

К началу второго десятилетия XX века в Ярославской области осталось только 11 поселков городского типа. Последними изменениями стали преобразование в поселок сельского типа Песочного, при котором закрылось градообразующее предприятие (фарфоровый завод) и пригородного поселка Красные Ткачи – центра текстильной промышленности [5].

С середины 1990-х годов начался следующий этап в развитии территориального устройства регионов России, в том числе и Ярославской области. В этот период появились муниципальные образования. Понятие муниципального образования появилось сначала в Гражданском кодексе России в 1994 году, а затем рассмотрено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 году. Под муниципальными образованиями понимались различные городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и другие территории, в которых созданы органы местного самоуправления, имеются муниципальный бюджет и собственность. Согласно закону, муниципальное образование – это территория, где в рамках муниципального устройства в субъектах РФ выборными органами осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность и местный бюджет.

В регионах России, в том числе и Ярославской области наиболее многочисленными муниципальными образованиями стали сельские поселения, включающие несколько сельских населенных пунктов, в которых населением осуществляется местное самоуправление через выборные органы местного самоуправления.

Следующим по количеству муниципальных образований стали муниципальные районы, состоящие из нескольких поселений, в границах которых осуществляется местное самоуправление в целях решения вопросов местного значения.

В состав муниципальных районов вошли городские и сельские поселения. Городские поселения включают, как правило, город, реже поселок городского типа с прилегающей территорией, в которых населением осуществляется местное самоуправление через выборные органы местного самоуправления.

Самыми большими по числу жителей стали городские округа – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [7].

**Таблица 1 – Этапы изменения административной карты Ярославской области**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>1 этап. Становление административной карты Ярославской области в 1944 – 1946 годах</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <u>24 сельских района</u><br><u>5 городов областного подчинения</u> (Переславль-Залесский, Ростов, Рыбинск, Углич, Ярославль)<br><u>5 городов районного подчинения</u> (Гаврилов-Ям, Данилов, Пошехонье-Володарск, Любим, Тутаев)<br><u>12 поселков городского типа.</u>                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>2 этап. Появление новых административных единиц и укрупнения сельских советов 1946 – 1957 гг.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <u>29 сельских районов.</u><br><u>264 сельских совета</u> (после укрупнения).<br><u>5 городов областного подчинения</u> (Переславль-Залесский, Ростов, Рыбинск, Углич, Ярославль)<br><u>5 городов районного подчинения</u> (Гаврилов-Ям, Данилов, Пошехонье-Володарск, Любим, Тутаев)<br><u>17 поселков городского типа.</u>                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>3 этап. Укрупнение сельских районов и формирование современной административной карты Ярославской области</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                          |
| Упраздненные административные районы Ярославской области с 1957 по 1961 годы                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Арефинский, Бурмакинский, Ильинский, Масловский, Петровский, Рязанцевский, Середской.                                                                                                                                                    |
| Укрупненные административные районы в 1963 году                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Даниловский, Любимский, Некоузский, Переславский, Пошехонский, Ростовский, Рыбинский, Тутаевский, Угличский, Ярославский.                                                                                                                |
| Административные районы Ярославской области, появившиеся после 1965 года                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Большесельский, Борисоглебский, Брейтовский, Гаврилов-Ямский, Даниловский, Любимский, Мышкинский, Некоузский, Некрасовский, Первомайский, Переславский, Пошехонь-Володарский, Ростовский, Рыбинский, Тутаевский, Угличский, Ярославский. |
| <i>4 этап. Оформление административного устройства к началу 1990- годов</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <u>17 районов</u><br>Большесельский, Борисоглебский, Брейтовский, Гаврилов-Ямский, Даниловский, Любимский, Мышкинский, Некоузский, Некрасовский, Первомайский, Переславский, Пошехонский, Ростовский, Рыбинский, Тутаевский, Угличский, Ярославский.<br><u>6 городов областного значения</u> (Переславль-Залесский, Рыбинск, Ярославль, Ростов, Тутаев, Углич).<br><u>5 городов районного значения</u> (Гаврилов-Ям, Данилов, Любим, Мышкин, Пошехонье)<br><u>23 посёлка городского типа</u><br><u>227 сельских советов</u> |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>5 этап. Формирование нового муниципально-территориального устройства в начале 2000-х годов</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <u>17 муниципальных районов</u> (названия аналогичны районам на предыдущем этапе)<br><u>3 городских округа</u> (Ярославль, Рыбинск, Переславль-Залесский).<br><u>12 городских поселений</u> (Гаврилов-Ям, Данилов, Красные Ткачи, Лесная Поляна, Любим, Мышкин, Песочное, Пошехонье, Пречистое, Ростов, Тутаев, Углич).<br><u>80 сельских поселений</u>                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>6 этап. Результаты оптимизации муниципально-территориального устройства Ярославской области к началу 2020-х годов</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <u>16 муниципальных районов</u> (преобразование Переславского муниципального района в городской округ)<br><u>3 городских округа</u> (Ярославль, Рыбинск, Переславль-Залесский).<br><u>10 городских поселений</u> (Гаврилов-Ям, Данилов, Любим, Мышкин, Пречистое, Пошехонье, Ростов, Тутаев, Углич, Лесная Поляна).<br><u>67 сельских поселений</u>                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                          |

Составлено автором на основе материалов [3,7,8,10].

Согласно закону Ярославской области от 21 декабря 2004 года № 65-з «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области» вместо муниципальных округов были образованы муниципальные районы в количестве 17 [7]. На начало муниципальной реформы в 2004 – 2005 годах Ярославская область включала 112 муниципальных образований, среди которых выделялось 3 городских округа (Переславль-Залесский, Рыбинск и Ярославль), 17 муниципальных районов, 12 городских и 80 сельских поселений.

Постепенно в Ярославской области, как по всей России, стал набирать процесс оптимизации количества муниципальных образований. По мнению Я.Я. Кайля оптимизация муниципальных образований представляет собой процесс сокращения их количества через укрупнение их территорий с целью создания жизнеспособных муниципальных образований (распространяющих свое влияние на больший регион и большее количество населения), т. е. с территорией и налоговой базой, которые позволяют органам самоуправления эффективно решать вопросы местного значения [4].

Первым крупным преобразованием в муниципальном делении стало в 2009 году упразднение городского поселения Красные Ткачи Ярославского района и 11 сельских поселений, расположенных преимущественно в отдаленных северных муниципальных районах Ярославской области. Это событие положило начало оптимизации числа муниципальных образований в субъекте федерации.

Самым значительным изменением стала преобразование в 2019 году Переславского муниципального района в городской округ. С образованием городского округа были упразднены все сельские поселения.

Таким образом, в настоящее время в российских регионах, в том числе и в Ярославской области взаимно существуют две системы территориального устройства: административно-территориальное деление и муниципально-территориальное устройство.

Административно-территориальное деление Ярославской области с советского времени не претерпело значительных изменений, кроме сокращения поселков городского типа. На сегодняшний день информацию о динамике административно-территориального деления можно почерпнуть из статистических сборников территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ярославской области.

Также область пока не коснулся процесс укрупнение районов. Укрупнение районов, по мнению О.Б. Глезер [2], могло бы иметь более существенные отрицательные последствия, чем объединение поселений: связи в районных системах расселения разнообразнее, чем в локальных, и их разрушение или переориентация сильнее деформируют функции центров и условия существования всех населенных пунктов.

Процесс изменения муниципально-территориального устройства в Ярославской области в целом далек от завершения. Преобладающей тенденцией в последние годы является сокращение числа сельских поселений в малонаселенных муниципальных районах области.

Созданная к настоящему времени система муниципальных образований в Ярославской области продолжает постепенную трансформацию. В отличие от многих российских регионов (Ставропольский край, Магаданская, Сахалинская области и другие) в Ярославии власти пока не решились на массовые преобразования муниципальных районов в городские округа, ликвидацию городских и сельских поселений. Во многом этому способствует умеренная убыль сельского населения в муниципальных районах.

### Список литературы

- 1 Воскобойникова, С.М. Историко-географический очерк развития народного хозяйства области / С.М. Воскобойникова // Природа и хозяйство Ярославской области. Часть 2. Хозяйство. Ярославской книжное издательство. – Ярославль. – 1959. – С. 20–48.

2 Глезер, О.Б. Система местного самоуправления как составная часть институциональной среды расселения в современной России / О.Б. Глезер // Вопросы географии. Сб. 135: География населения и социальная география / Отв. ред. А.И. Алексеев, А.А. Ткаченко. М. : Издательский дом «Кодекс». – 2013. – С. 224–244.

3 Дитмар, А.Б. Изменения в административно-территориальном устройстве Ярославской области за советские годы / А.Б. Дитмар // Природа и хозяйство Ярославской области. Часть 2. Хозяйство. Ярославской книжное издательство. – Ярославль. – 1959. – С. 7–20.

4 Кайль, Я.Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской федерации: состояние проблемы, перспективы / Я.Я. Кайль // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. Том 9. – 2013. – № 18 (207). – С. 59–64.

5 Невзоров, В.А. Исторические аспекты развития и современная динамика городского населения Ярославской области / В.А. Невзоров // Проблемы региональной экологии. – 2020. – № 6. – С. 66–71.

6 Невзоров, В.А. Оценка устойчивости муниципальных образований регионов Верхневолжья (на примере Костромской, Тверской и Ярославской областей) / В.А. Невзоров, Е.Н. Селищев // Теоретические и прикладные проблемы географической науки: демографический, социальный, правовой, экономический и экологический аспекты. Материалы международной научно-практической конференции. Воронеж, 12-16 ноября 2019 года. Отв. ред. Н.В. Яковенко. – Воронеж, 2019. – С. 462–467.

7 О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области [Электронный ресурс] / Закон Ярославской области от 21 декабря 2004 года № 65-з // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс. – М., 2020. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/934014691>. – Дата доступа: 15.03.2021.

8 Об административно-территориальном устройстве Ярославской области и порядке его изменения [Электронный ресурс]: Закон Ярославской области от 07.02.2002 № 12-з в ред. 21.12.2012 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс. – М., 2020. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/934010796> – Дата доступа: 19.03.2021.

9 Селищев, Е.Н. Оптимальная территориальная стратегия развития российского региона: современное состояние и географические приоритеты / Е.Н. Селищев // Ярославский педагогический вестник. – 2011. – № 2. – Том III (Естественные науки). – С. 154–159.

10 Ярославская область. Статистический сборник-ежегодник. – Ярославль: Ярославльстат : 2020. – 407 с.

V. A. NEVZOROV

EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION  
AND MODERN OPTIMIZATION OF THE MUNICIPAL-TERRITORIAL STRUCTURE  
OF THE YAROSLAVL REGION

*The article is devoted to the analysis of changes in the administrative-territorial and municipal structure of the Yaroslavl region. The main concepts are considered, historical stages, trends in the administrative and municipal development of the region are highlighted. The reform of the transformation of municipal districts is analyzed.*