

УДК 353:352.075 (470.1)

Константинов А.С., доцент кафедры ГИМУ института Высшей школы экономики, управления и права Северного (Арктического) федерального университета

Каргополье: территория власти и самоуправления¹

В статье исследуются модели территориальной организации местной власти и самоуправления населения, функционировавшие в Каргопольском районе (уезде) в различные периоды его существования в составе губернских и областных административно-территориальных образований на Европейском Севере России.

Ключевые слова: структура органов местной власти, самоуправление населения и формы его самоорганизации, территориально-поселенческая структура уезда, района, переписи населения, сельское общество, местное сообщество.

Konstantinov A. S., associate professor of GIMU of institute of Higher School of Economics, management and right of Northern (Arctic) federal university

Kargopolye: territory of the power and self-government

In article the models of the territorial organization of local government and self-government of the population functioning in Kargopolsky district (county) during various periods of its existence as a part of provincial and regional administrative-territorial educations in the European North of Russia are investigated.

Keywords: structure of municipal authorities, self-government of the population and form of its self-organization, territorial and settlement structure of the county, area, population census, rural society, local community.

Введение

Территория Каргополья в условиях ее современного положения представлена полностью Каргопольским и Онежским районами, а также частично Плесецким, Няндомским и Коношским районами. Она занимает значительную часть пространства Архангельской области. Одновременно ее

¹ Опубликована: Константинов А.С. Каргополье: территория власти и самоуправления // Муниципальное право. 2016. № 4.С.72-83.

можно рассматривать как особое свойство явлений, объектов и процессов (политических, социальных, хозяйственных и иных)², происходящих на территориях выше перечисленных муниципальных образованиях.

В статье исследуются вопросы становления и развития административно-территориального устройства местной власти и самоуправления в Каргопольском и Онежском районах. Временные рамки исследования охватывают XVI – первую четверть XXI вв. Существенными факторами, которые оказывали воздействие на трансформационные процессы в пространстве власти в Каргополье, являются изменения, происшедшие на его территории в результате осуществления органами государственной власти политики по административно-территориальному устройству северных регионов Европейской части России.

Трансформационные изменения территории Каргополя как пространства власти и жизнедеятельности населения

Каргополье. Обращаясь к этому слову, мы невольно возвращаемся к историческому прошлому земли Каргопольской, которую еще называли Поонежье или Северное Поонежье. Ее территория входила в состав земель, находившихся во владении Господина Великого Новгорода. После потери последним своей самостоятельности Северное Поонежье перешло «под руку Москвы». В 1504 году великий князь Московский Иван III в своем завещании «Духовной грамоте» отдает своему сыну Василию «Заволотцкую землю всю, Онего и Каргополь, и всё Поонежье...».³

Город Каргополь, основанный в 1146 году, расположен у истоков реки Онега, которая вытекает из озера Лаче. Онега, получившая статус города при Екатерине II, находилась в 5,3 километров от устья реки Онеги при ее впадении в Онежскую губу.

Каргопольский уезд был образован на территории Поонежья. Во второй половине XVI-XVII вв. административно-территориальное положение Каргопольского уезда практически не изменилось. В первом десятилетии XVIII в. уезд входил в состав Ингерманландской, Санкт-Петербургской губернии, в 1719 году отнесен к Белозерской провинции Новгородского наместничества.

² Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 11 (заключительная). Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к исследованию и регулированию // Российский экономический журнал. – 2004. - № 4. – С.8.

³ Цит. по: Побежимов А.И. Заселение и хозяйственное освоение северного Поонежья в середине XVI- начале XVIII в. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история. Петрозаводск, 2014. С.46.

В 1776 году в результате разделения наместничества на две области: Новгородской и Олонецкой. Каргопольский уезд оказался в Олонецкой области, но без северной части уезда, которая отошла к территории Архангелогородской губернии. Нашлось место Каргопольскому уезду в образованном Олонецком наместничестве (1784 г.). По его упразднения в 1796 г. уезд вновь вошел в состав Новгородской губернии. С 1801 по апрель 1919 гг. он находился в составе Олонецкой губернии, с 1919 по 1929 гг. – в Вологодской губернии, 1929-1936 гг. – в Северном крае, 1936-1937 гг. в Северной области, с 23 сентября 1937 года и по настоящее время – в Архангельской области.

Онежский уезд с административным центром г. Онега выделился в 1780 году из Турчасовского стана Каргопольского уезда Новгородского наместничества, который вошел в состав Архангельской области Вологодского наместничества, затем Архангельской губернии, Северного края, Северной области и Архангельской области. Отметим, что с момента вхождения Онежского уезда в состав Архангельской области (губернии) его территория претерпела известные изменения, которые были связаны как с формированием новых административно-территориальных единиц на Европейском Севере России, так и в самой Архангельской губернии и области.

Таблица 1

Площадь Каргопольского и Онежского уездов
(1784-1897 гг.)

Каргопольский уезд		Онежский уезд	
1784 г. ⁴	1873 г. ⁵	1785 г. ⁶	1897 г. ⁷
22503	20000	26,2 тыс.	29,0 тыс. кв.
кв. км	кв. км	кв. км	км

В первой половине XVI в. площадь Каргопольского уезда составляла около 70 тысяч квадратных километров.⁸ В результате административных преобразований она к 1873 году, по сравнению с его первоначальной территорией в первой половине XVI в., уменьшилась в 3,5 раза (см. таблицу 1).

В то же время в период между 1785-1897 гг. наблюдался прирост территории Онежского уезда на 2,8 тысячи квадратных километров, или на 11,0%

⁴ <http://nasledie-sela.ru/places/ARK/157>. Обращение: 06.10.2016.

⁵ <http://олонецкая-губерния.рф/w/uezd/2440>. Обращение: 02.10.2016.

⁶ Город Онега/ <http://рыбалка-охота29.рф/index.php?topic=315.0>. Обращение: 22.03.2016.

⁷ https://ru.wikipedia.org/wiki/Онежский_уезд. Обращение: 28.02.2016.

⁸ Побежимов А.И. Заселение и хозяйственное освоение северного Поонежья в середине XVI-начале XVIII в. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история. Петрозаводск, 2014. С.48.

Как видно из таблицы, площадь Онежского уезда в 1785 году превышала на 16% территорию Каргопольского уезда в 1784 году, и соответственно в 1897 году на 45% по сравнению с 1873 г.

Революционные преобразования в области административно-территориального строительства в северных губерниях привели к переходу Каргопольского уезда в 1919 году из Олонецкой губернии в Вологодскую губернию. Спустя десятилетие (июль 1929 г.) уезд был упразднен, а на территории бывших Каргопольской, Лекшмозерской, Печниковской, Ухотской и Хотеновской волостей был образован Каргопольский район, вошедший в состав Северного края (июль 1929 г.), Северной области (1936 г.), Архангельской области (сентябрь 1937 г.). В 1920-1923 гг. Онежский уезд передал часть своих территорий Кемскому уезду, находившемуся в составе Карельской Трудовой коммуны. В состав Архангельского уезда были переданы Летнезолотицкая и Плесецкая волости.

Таблица 2

Площадь Каргопольского и Онежского уездов-районов
(1920-1989 гг.)

Каргопольский уезд-район ⁹						Онежский уезд-район ¹⁰				
года						года				
01.12.1924	ВПН-1926	до 15.07.1929	1929	1939	На 01.01.1984 г.	ВПН-1920	ВПН-1926	До 15.07.1929	ВПН-1939	ВПН-1989
35 648, 1 кв. км	35345 кв. км	34973 кв. км	7,3 тыс. кв. км	9,4 тыс. кв. км	10,1 тыс. кв. км	29,0 тыс. кв. км	23,6 тыс. кв. км	13,7 тыс. кв. км	22,7 тыс. кв. км	24,7 тыс. кв. км

Обратим внимание на один весьма примечательный момент. Территория Каргопольского уезда в 1924 г. по сравнению с 1873 г. увеличилась на 15648

⁹ Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. С.104; Всесоюзная перепись населения 1926 г. //http://wiki.laser.ru/index.php/Всесоюзная_перепись_населения_1926_г. Обращение: 14.09.2012 г.; Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. С.144,146.

¹⁰ Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. – С.167,168,170.; Список населенных мест Архангельской губернии на 1 мая 1922 года. – Архангельск: Типография Архгубсоюза кооперативов, 1922. С.75. ГААО, ф.187, оп.1, д.863, лл. 100-114. Всесоюзная перепись населения 1926 г. //http://wiki.laser.ru/index.php/Всесоюзная_перепись_населения_1926_г. Обращение: 14.09.2012 г.

квадратных километров, или в 1,8 раза. После преобразования в 1929 году уезда в район его площадь сократилась в 4,9 раза, по сравнению с 1924 годом. В 1984 году она возросла с 7,3 тысяч до 10,1 тысяч квадратных километров, или в 1,4 раза. Увеличение площади произошло в результате деления территории Приозерного района и передаче части сельсоветов в Каргопольский район.

В период между переписями населения 1920-1926 годов площадь Онежского уезда сократилась на 5,4 тысячи квадратных километров, или на 18,6%. В июле 1929 года уезд был разделен на два района – Онежский и Чекуевский (соответственно с площадью в 13,7 тыс. и 11,1 тыс. квадратных километров). В результате, по сравнению с 1926 годом, общий территориальный «прирост» при образовании двух новых районов составил 1,2 тысяч квадратных километров (5,1%). 31 июля 1931 года упразднен Чекуевский район. В состав Онежского района передано 11 волостей, Плесецкого – 3 волостей. В результате территория Онежского района уменьшилась на 2,1 тыс. квадратных километров, т.е. на 8,5%. В период между переписями населения 1939-1989 годов она возросла до 23,7 тысяч квадратных километров и все же оказалась меньше первоначальной площади Онежского уезда в 1785 году.

В результате административных реформ, которые происходили в исследуемых административно-территориальных образованиях за годы советской власти площадь Каргопольского и Онежского уездов, а затем районов соответственно сократилась в 3,5 раза и на 15,1%. В настоящее время созданные муниципальные районы функционируют в административных границах 1989 года.

Динамика численности сельского населения Каргополя

В середине XVI в. на территории Каргопольского уезда проживало около 26 тысяч человек. Если учесть, что уезд размещался на площади около 70 тысяч квадратных километров, то плотность его населения составляла 0,37 жителя на 1 квадратный километр. В Каргопольской половине уезда насчитывалось 14770 человек, или 56,8% от общей численности населения, в Мехреньгском стане – около 1000 (3,8%), в Усть-Мошском – около 4000 (15,4%), в Турчасовском стане – 6500 человек (25,0%).¹¹

Спустя столетие, по данным А.И. Копанева, численность населения в 1640 г. составляла 20625 человек. Тем самым наблюдалась убыль населения. Как отмечает А.И. Побежимов, несмотря на трудности, связанные с

¹¹ Побежимов А.И. Заселение и хозяйственное освоение северного Поонежья в середине XVI- начале XVIII в. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история. Петрозаводск, 2014. С.48.

долговременностью преодоления разрухи и запустением хозяйства, во второй половине XVII в. всё же происходил ежегодный прирост населения в Поморье.¹²

Обратимся к анализу статистических данных, которые характеризуют динамику численности населения Каргопольского и Онежского уездов в конце XVIII – начале XX веков. Они приведены нами в таблице 3.

Таблица 3

Численность населения в Каргопольском и Онежском уездах
(XVIII – начало XX вв.)¹³

Каргопольский уезд					Онежский уезд				
года					года				
1780	1842	1873	1897	1905	1785	1833	1859	1897	1903
25069	50518	60099	82347	85213	12527*	9928*	37507	39337	42550

* данные на лиц мужского пола

В обоих уездах наблюдалась тенденция роста численности населения. В Каргопольском уезде численность жителей возросла в 1780-1842 гг. в 2,0 раза. В начале 40-х – начале 70-х годов XIX века темпы роста составили 20%, тогда как в 1873-1897 гг. они возросли на 37%. В 1897-1905 гг. население возросло на 3,5 %.

В Онежском уезде в 1785-1833 гг. данные приведены только по душам мужского пола, поэтому сравнивать данные в целом за это время некорректно. Численность населения в уезде в 1859-1897 гг. увеличилась на 4,9%, в 1897-1903 гг. – на 8,2%.

В то же время сравнительный анализ показателей численности населения по данным переписи 1897 года в Каргопольском уезде насчитывалось жителей в 2,1 раза больше, чем в Онежском уезде. В начале XX столетия этот показатель практически не изменился.

Таблица 4

¹² Побежимов А.И. Заселение и хозяйственное освоение северного Поонежья в середине XVI- начале XVIII в. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история. Петрозаводск, 2014. С.137.

¹³ Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППШ «Правда Севера», 1997. С.72, 46-49,91-92. <http://олонецкая-губерния.рф/w/uezd/2440>. Обращение: 02.10.2016. Административно-территориальное деление Онежского района (1780-1917 г.) / <http://www.onegaonline.ru/html/dz2/seetext.asp?kod=540>. Обращение: 22.03.2016. Список населенных мест Архангельской губернии (1859,1861) / <http://архангельская-губерния.рф/w/uezd/2480>. Обращение: 25.04.2015. http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_lan_97_uezd.php?reg=15. Обращение: 10.11.2016; <http://ru.gullivay.org/public/wiki/europe/russia/northwestern-federal-district/arkhangelsk-oblast/onega.html>. Обращение: 10.11.2016.

Численность сельского населения в Каргопольском и Онежском
уездах-районах (1926-2016 гг.)¹⁴

Уезды, районы	Года					
	1920	1926	1939	1989	2010	2016
Каргопольский	87234	126420	29741	12094	8252	7 365
Онежский	42683	32478	18962	14522	11131	9132

При анализе данных о численности сельского населения в 1920-1989 гг., на наш взгляд, следует учитывать изменения, происходившие в административно-территориальном устройстве Каргопольского и Онежского районов (уездов) после октябрьских событий 1917 года вплоть до конца 70-х годов прошлого столетия.

Увеличение численности сельского населения в 1922-1923 гг. связан с передачей в Каргопольский уезд шести волостей Пудожского бывшей Олонецкой губернии и трех волостей Вытегорского Петроградской губернии. В 1929 году при образовании Приозерного района в его состав были переданы волостей из Каргопольского района. В том же году территории трех волостей полностью и частично из двух волостей района вошли в состав Няндомского района. В Коношский район из Каргопольского района перешли Кленовская и Мелентьевская волости (кроме поселка при станции Вандыш). В 1963 году из упраздненного Приозерного района возвратилось в состав Каргопольского района семь сельских советов.

В результате всех преобразований в 1920-1926 гг. численность сельского населения Каргопольского уезда возросла на 45%. К 1989 году по сравнению с 1926 годом, она уменьшилась в 10,4 раза. Тенденция к снижению числа сельских жителей в районе продолжилось в постсоветское время. В 2016 году численность сельского населения, по сравнению 1989 годом, сократилась на

¹⁴ Предварительные итоги переписи населения 28 августа 1920 г. Сельское население восьми северных губерний по волостям. (Серия 1, вып. 5 работ Отдела Демографии). МОСКВА. 14-я типографии Моск. Сов. Нар. Хоа. (бывш, Городская). 1921.С.8. Список населенных мест Архангельской губернии на 1 мая 1922 года. – Архангельск: Типография Архгубсоюза кооперативов, 1922. С.75. ГАОО, ф.187, оп.1, д.863, лл. 100-114. Всесоюзная перепись населения 1926 г. //http://wiki.laser.ru/index.php/Всесоюзная_перепись_населения_1926_г. Обращение: 14.09.2012 г. Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. С.144,168. ГАОО, ф.1892, оп.1, д.697, лл.38-50об., 101-105об.http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus89_reg1.php. Обращение:11.10.2016. Возрастно-половой состав населения Архангельской области. Ч.2. Ст. сб. – Архангельск: Архангельскстат, 2012. С.20,78. Численность населения Архангельской области на 1 января 2016 г. Стат. сб. – Архангельск: Архангельскстат, 2016. С.13,15.

64,0%. Заметим, что в эти годы площадь района с 1969 года оставалась постоянной.

Административно-территориальные преобразования 20-х годов прошлого столетия не обошли стороной Онежский уезд, который находился в составе Архангельской губернии. В 1920-1923 годах к Кемскому уезду Карельской Трудовой Коммуны были присоединены Колежемская, Лапинская, Надвоицкая, Нюхотская и Сумско-Посадная (Сумский посад) волости. На их территории, по данным переписи 1920 года проживало 5169 человек, или 11,2% от всего населения Онежского уезда. В 1924-1926 годах в состав Архангельского уезда вошли Летнезолотицкая (1248 чел.) и Плесецкая (5505 чел.) волости. И как результат, население Онежского уезда уменьшилось еще на 6753 человек или на 14,3%.

Таким образом, по нашим расчетам, за этот период в других административно-территориальных образованиях губернии и за ее пределами оказались 11 922 человек. Выбывшие не по своей воле жители Онежского уезда составляли четверть всего населения (25,9%), зафиксированного переписью 1920 года. Наблюдаемую нами разницу в 3547 человек между данными переписи населения 1926 года (8375 чел.) и нашими расчетами (11922 чел.) можно объяснить позитивным влиянием демографических и миграционных факторов.

В период между переписями населения 1920-1926 гг. численность сельских жителей в уезде сократилась на 31,4%. Снижение сельского населения в Онежском районе зафиксировали переписи 1989-2010 годов. В 1989 году его численность уменьшилась в 2,2 раза, по сравнению с 1926 годом. В 2016 году она, по сравнению 1989 годом, сократилась на 59,0%.

В результате всех преобразований в 1920-1926 гг. численность сельского населения Каргопольского уезда возросла на 45%, тогда как в Онежском уезде она уменьшилась на 31,4%. Перепись 1989 года зафиксировала сокращение числа сельских жителей, по сравнению с 1926 годом, в Каргопольском районе в 10,4 раза, в Онежском районе – в 2,2 раза. В 2016 году численность сельского населения, по сравнению 1989 годом, сократилась в Каргопольском районе на 64,0%, что на пять пунктов выше показателя в Онежском районе.

Трансформация территориально-поселенческой структуры Каргополя

Таблица 5

Число сельских населенных пунктов (мест), имеющих жителей, в Каргопольском и Онежском районах (уездах)

Год	Всего сельских насел. пунктов	число населенных пунктов, имеющих жителей:							
		до 10	11-25	26-100	101-	201-	301-	401-	500 и

					200	300	400	499	свыше
Каргопольский район (уезд). 1873-210 гг. ¹⁵									
1873	840	31	127	518	128	24	6	6	-
	100,0	3,7	15,1	61,7	15,2	2,9	0,7	0,8	-
1939	550	70	102	268	73	34	3	-	-
	100,0	12,7	18,5	48,7	13,2	6,2	0,6	-	-
1989	214	86	49	45	11	12	3	6	2
	100,0	40,2	22,9	21,0	5,2	5,6	1,4	2,8	0,9
2010	169	85	32	28	15	-	6	1	2
	100,0	50,3	18,9	16,6	8,9	-	3,6	0,6	1,2
Онежский район (уезд). 1859-2010 гг. ¹⁶									
1859	295	12	30	149	66	14	7	4	8
	100,0	4,1	10,2	50,5	22,4	4,7	2,4	1,4	2,7
1939	180	22	25	68	38	16	5	3	4
	100,0	12,2	13,9	37,8	21,1	8,9	2,8	1,7	2,2
1989	90	22	11	25	9	8	1	1	13
	100,0	24,4	12,2	27,8	10,0	8,9	1,1	1,1	14,4
2010	83	25	10	19	10	3	8	2	6
	100,0	30,1	12,0	22,8	12,0	3,6	9,6	2,4	7,2

В Каргопольском районе (уезде) в 1873-2010 гг. число сельских населенных пунктов, имеющих жителей, сократилось с 840 до 169, т.е. на 671, или в 5 раз. За период с 1873 по 2010 год, т.е. за 137 лет в среднем за год «выбывало» в силу различных причин 4,9 населенных пунктов с сельскими жителями. За первые 66 лет (1873-1939 гг.) произошло «сокращение» 290 населенных пунктов (43,2%), т.е. в среднем за год 4,4 условных населенных пункта, или на 0,5 пункта ниже «среднегодового» показателя. За следующие полвека (1939-1989 гг.) район «потерял» еще 336 населенных пунктов (50,1%). В среднем за год получалось 6,7 условных населенных пунктов, что на 1,8 пункта выше «среднегодового» показателя. В промежутке между переписями населения 1989-2010 гг. (21 год) в сельской местности сократилось еще 45 населенных пунктов (6,7%). Средний показатель за год составил 2,1 условных населенный пункт, что ниже на 2,8 пунктов «среднегодового» показателя.

В Онежском районе (уезде) в 1859-2010 гг. число сельских населенных пунктов, имеющих жителей, сократилось с 295 до 83, т.е. на 212, или в 3,6 раза. За период с 1859 по 2010 год, т.е. за 151 год в среднем ежегодно «выбывало» в силу различных причин 1,4 условных населенных пунктов с сельскими жителями. В течение 80 лет (1859-1939 гг.) произошло «сокращение» 115

¹⁵ <http://олонецкая-губерния.рф/w/uezd/2440>. Обращение: 02.10.2016. ГААО, ф.1892, оп.1., д. 697, лл.38-50 об.; ф.1892, оп.27, д.19, лл.49-63. Сельское население Архангельской области. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Статистический сборник. Т.2. Архангельск: Архангельскстат, 2012. С.36-41.

¹⁶ ГААО ф.1892, оп.1., д.697, лл.101-105об.; ф.1892, оп.27, д.19, лл.125-129. Сельское население Архангельской области. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Статистический сборник. Т.2. Архангельск: Архангельскстат, 2012. С.36-41.

населенных пунктов (54,4%), т.е. в среднем за год 1,4 условных населенных пункта. В 1939-1989 гг. (50 лет) было «потеряно» еще 90 населенных пунктов, или 42,4%. В среднем за год получалось 1,8 условных населенных пунктов, что на 0,4 пункта выше «среднегодового» показателя. В 1989-2010 годах (21 год) сокращение составило 7 населенных пунктов (3,3%). Средний показатель за год составил 0,3 условных населенного пункта, что ниже «усредненного среднегодового» показателя на 0,9 условных пунктов.

Обратимся к анализу групп населенных пунктов, входящих в территориально-поселенческую структуру Каргопольского и Онежского района в исследуемый период.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих до 10 жителей. В Каргопольском районе в 1873 году она составляла 3,7% от общего числа. В 2010 году этот показатель вырос до 50,3%, т.е. каждый второй населенный пункт в районе приходился на данную группу. Следовательно, 85 сельских населенных пунктов представляют собой солидный резерв их «выбывания» из числа, имеющих в них жителей. На данную группу в Онежском районе в 1859 году приходилось 4,1% от общего числа. В 2010 году этот показатель вырос до 30,1%. Практически каждый третий населенный пункт в районе представлял на эту группу сельских жителей. 25 сельских населенных пунктов имеют шанс на «выбывание» из числа, имеющих в них жителей.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих 11-25 жителей. Численность населенных пунктов в Каргопольском районе сократилась со 127 в 1873 году до 32 в 2010 году. При этом удельный вес этой группы возрос соответственно с 15,1 до 18,9%, или на 3,8 пункта. Количество населенных пунктов в Онежском районе уменьшилось в три раза: с 30 в 1859 году до 10 в 2010 году. Ее удельный вес увеличился соответственно с 10,2 до 12,0%, т.е. на 1,8% пункта.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих 26-100 жителей. В Каргопольском районе в третью группу в 1873 году входило 518 населенных пунктов с численностью 26-100 сельских жителей, что составляло 61,7% от общего числа. В 2010 году на территории района осталось 28 населенных пунктов, или 16,6%, в половине из которых проживало 26-50 человек. В Онежском районе в 1859 году находилось 149 населенных пунктов. На них приходилась половина от общего числа населенных пунктов в уезде. В 2010 году всего осталось из данной группы 19 населенных пунктов, или 22,8%. В десяти из них проживало 26-50 человек.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих 101-200 жителей. В Каргопольском районе из 128 населенных пунктов в 1873 году к 2010 году осталось 15. Удельный вес в общей группе упал 15,2 до 8,9%, или на 6,3 пункта.

К четвертой группе в 1859 году в Онежском районе отнесено 66 населенных пунктов. В 2010 году осталось 15. Удельный вес в общей группе упал 22,4 до 12,0%.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих 201-300 жителей. В 1873 году в Каргопольском уезде насчитывалось 24 населенных пунктов с числом 201-300 жителей. В 1989 году их осталось 12. В 2010 года данная группа населенных пунктов отсутствовала. В Онежском районе в 1859 году насчитывалось 14 населенных пунктов, в 1989 году – 8, в 2010 году – 3. Удельный вес этой группы снизился с 4,7 до 3,6 процентных пунктов.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих 301-400 жителей. В Каргопольском районе в 1873 и 2010 годах функционировало по 6 населенных пунктов. Ее удельный вес за этот период вырос незначительно: с 0,7 до 3,6%. В Онежском районе в 1859 году располагались 14 населенных пунктов, в 2010 году – 8. Удельный вес данной группы вырос с 2,4 до 9,6%.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих 401-499 жителей. В 1873 и 1989 годах в Каргопольском районе находилось по шесть населенных пунктов, в 2010 году – 1. На эту группу приходилось всего 0,8% от общего числа населенных пунктов в 1873 году и 0,6% - в 2010 году. В Онежском районе в составе исследуемой группы насчитывалось 4 населенных пунктов (1,4%), в 2010 году – осталась половина с удельным весом 2,4%.

Группа сельских населенных пунктов, имеющих 500 и свыше жителей. В Каргопольском районе в 1873-1939 годах отсутствовали населенные пункты данной группы. В переписях населения 1989 и 2010 годов отмечено по 2 населенных пункта. В составе этой группы в 1859 году в Онежском районе находилось 8 населенных пунктов, в 2010 году их число сократилось до 6. Удельный вес данной группы вырос с 2,7 до 7,2%.

В результате административно-территориальных преобразований в 1873-2010 гг. в территориально-поселенческой структуре Каргопольского района число сельских населенных пунктов, имеющих жителей, сократилось в 5 раз, в Онежском районе – соответственно в 3,6 раза. В Каргопольском районе за 137 лет «выбыл» 671 населенный пункт, в Онежском районе за 151 год – 212. В Каргопольском районе «среднегодовой» показатель равнялся 4,9 условным населенным пунктам, в Онежском районе – 1,4.

В ближайшей перспективе в обоих районах можно ожидать дальнейшее сокращение числа сельских населенных пунктов, которое будет происходить за счет групп с населением до 10 и 11-25 жителей.

Реформы административно-территориального устройства государственной власти в Каргополье в XVI – начале XX вв.

А.И. Побежимов, ссылаясь на работы российских исследователей, отмечает, в основе формирования административных границ Поморья лежало хозяйственное освоение края крестьянским населением. Границы устанавливались не административным путём, а были основаны на внутренней организации самого населения, на общинном строе его жизни. И только с укреплением государственности общинное деление стало заменяться административным. Основные административные единицы Поморья уезды, волости, погосты складывались под влиянием географических, этнографических и экономических условий. В том случае, когда области были разделены природными объектами, не было необходимости в искусственном разграничении, поэтому границы редко упоминаются в документах.¹⁷

Н.И. Тормосова в своей книге «Каргополье: история исчезнувших волостей» рассматривает волость, с одной стороны, как административную единицу, а с другой, как округа, где естественным образом на протяжении определенного времени сформировалась система сельских поселений (сообщество поселений – А.К.). Волость во втором значении именуется Н.И. Тормосовой как волость-сообщество (традиционная волость). По мнению автора, волость как административно-территориальная единица в пределах Поонежья сложилась к концу XV века. Ее границы совпадали с хозяйственным ареалом, который занимала сельская община, что объясняется естественно-географическими условиями, в первую очередь наличием удобной для сельскохозяйственного использования земли. Сельская община, в свою очередь, была оформлена в сельский приход. К концу XVII века сложилось практическое совпадение границ волости и прихода.¹⁸

В нашей статье волость исследуется как единица административно-территориального деления уезда, в границах которой создается и функционирует территориальная организация местной государственной власти. Вместе с тем в своем определении волости как совокупности нескольких населенных пунктов, большей частью расположенных в одной меже, Ю. Готье подчеркивает, что они объединены «*общей выборной организацией*» (выделено мною – А.К.). Ее целью являлось «обеспечение правильного тягла и отправление судебных и административных обязанностей внутри волости».

¹⁷ Побежимов А.И. Заселение и хозяйственное освоение северного Поонежья в середине XVI- начале XVIII в. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история. Петрозаводск, 2014. С.12.

¹⁸ Тормосова Н.И. Каргополье: история исчезнувших волостей / Н. Тормосова. - Каргополь, 2011. С.17

Следовательно, речь идет об использовании элементов самоуправления при формировании этой организации и регулировании правил поведения в ней ее членов.

В XVI в. сформировалось административно-территориальное деление Каргополья. Уезд был разделен на половины: Верхнюю и Нижнюю половины. Первая половина называлась Каргопольской, так как располагалась на территории по течению верховья реки Онеги. В ее состав входили два стана: Окологородный и Низовский. Вторая Нижняя половина называлась Турчасовской. Она состояла из Мехреньгского, Усть-Мошского и Турчасовского станов. В свою очередь Турчасовский стан подразделялся на две части: Юг (Турчасовский Верхний конец) и Север (Турчасовский Нижний конец).

Как считает Н.И. Тормосова, процесс формирования волостей в Поонежье в основном закончился к началу XVI в. По берегам реки Онеги до Белого моря широкой полосой расположились 25, на берегах основных притоков – 14 волостей. Остальные волости сформировались вблизи озер и менее крупных рек. Всего к концу XVI в. в Каргопольском уезде насчитывалось 76 традиционных волостей.¹⁹

В XVII в. административно-территориальное устройство Каргопольского уезда не изменилось.²⁰ В 1780 году на территории Турчасовского стана Каргопольского уезда Новгородского наместничества был образован Онежский уезд.

В конце XVIII – начале XIX в Каргополье переживает очередную реформу своего административно-территориального устройства: вместо модели «уезд-стан – волость (приход)» внедряется новая: «уезд-вотчина-приход». Ее введение обуславливается необходимостью унификации волости, в которой устанавливается численность ревизских душ – не более трех тысяч человек. На смену волости приходит вотчина, представлявшую собой более крупную территориально-административную единицу. Одновременно учреждался орган государственно-административной власти – волостное управление в лице волостного головы, выборного и волостного писаря. Представителями полицейской власти

В конце 30-х годов XIX в Каргопольском и Онежском уездах в связи очередной попыткой модернизации территориальной организации

¹⁹ Тормосова Н.И. Каргополье: история исчезнувших волостей / Н. Тормосова. - Каргополь, 2011. С.17.

²⁰ См.: Побежимов А.И. Заселение и хозяйственное освоение северного Поонежья в середине XVI- начале XVIII в. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история. Петрозаводск, 2014. С.46,130.

государственной власти на местном уровне осуществлен переход к системе «уезд-стан-волость-сельское общество». По существу, речь идет об административно-полицейской модели государственной власти с элементами самоуправления. В структуру этой системы входили:

становые приставы и волостные урядники; волостные старшины; сотские и десятские избирались из крестьян. Все эти лица непосредственно подчинялись уездному исправнику;

выборные сельские учреждения: сельский сход, сельское управление, сельская расправа;

выборные волостные учреждения: волостного сход, волостное правление; в волостях с численностью до 6000 ревизских душ в состав волостной управы входили волостной голова и два заседателя.

В Каргопольском уезде количество станов в 1866-1911 гг. оставалось неизменным - три стана. Число волостей возросло за эти годы с 15 до 24.²¹ В конце XIX- начале XX вв. в трех станах уезда насчитывалось 25 волостей, 73 сельских общества, включавшие в себя 831 сельский населенный пункт. В уезде проживало 76845 жителей.²²

Онежский уезд был разделен на два стана. Число волостей не было постоянным. В 1837-1861 гг. их уменьшилось с восьми до шести, в 1907-1917 гг. возросло с 7 до 20. Количество сельских обществ в уезде имело тенденцию к росту. В 1834 – 16, в 1903 году было создано 33 сельских обществ.

Обратимся к анализу сельской (крестьянской) общины. Прежде всего подчеркнем естественный характер происхождения сельской крестьянской общины в истории российского государства. Сельские общества на правах коллективной собственности владели, пользовались и распоряжались территорией в границах селений (улицы, проезды), являлись коллективными владельцами надельной земли. Они предоставляли ее отдельным крестьянам во временное пользование. Совместное проживание членов сообщества позволяло им решать вопросы их жизнедеятельности посредством сложившихся форм участия жителей в сельском самоуправлении.

Органы государственной власти всегда стремились задействовать ресурсы и возможности сельской общины в своих интересах. Введение в практику государственного управления института сельского (мирского) общества в ходе реформ 1837-1841 гг. как единицы административно-хозяйственного крестьянского самоуправления в государственных волостях представляла собой

²¹ Тормосова Н.И. Каргополье: история исчезнувших волостей / Н. Тормосова. - Каргополь, 2011. С.41.

²² Тормосова Н.И. Каргополье: история исчезнувших волостей / Н. Тормосова. - Каргополь, 2011. С.45-48.

очередную попытку расширить пространство властвования в самой низовой ячейке российского общества. Сначала это было сделано в сельских обществах в государственных волостях, а после освобождения крестьян в 1861 году на территориях бывших помещиков-землевладельцев. Численность членов сельского общества колебалась от 300 до 500 человек. Одно или несколько сельских обществ составляли волость

До 1904 года сельские общества несли коллективную ответственность за взимание со своих членов денежных сборов на уплату государственных податей и мирских расходов, несение земских повинностей. Для решения хозяйственных и общественных вопросов использовались как исторически сложившие формы самоуправления (сельский сход, института староста и др.), так и элементы административного управления (выборное сельское начальство, писари, сотники, десятники и др.), включая упрощенный суд в форме «сельской расправы».

При разработке первоначального плана аграрной реформы в 1906 году рассматривался вариант разделения сельского (мирского) общества на два общества. В первом, названном земельным обществом, предусматривалось образование хозяйственного товарищества. Его главная задача состояла в организации управления землей, которая находилась в совместной собственности крестьян. Второе сельское (поселковое) общество определялось как низовая единица местной публичной власти. Однако предложения остались не реализованными.

Трансформация административно-территориального устройства местной власти и самоуправления в Каргопольском и Онежском уездах в 1917-1990 гг.

Февральские события 1917 года, которые привели к ликвидации монархического правления в российской империи, создали предпосылки для становления в Каргополье земской организации самоуправления. Надо отметить, что в Каргополе и Онеге получило развитие городское самоуправление в его упрощенном варианте со времени получения ими статуса городов. В сельской местности формировались органы земского самоуправления: представительные – уездные и волостные земские собрания; исполнительно-распорядительные органы – уездные и волостные земские управы; сельские общества – самоуправляющиеся хозяйственные общины. С установлением советской власти на Европейском Севере одновременно происходил процесс создания сельских советов как представительных и исполнительных органов государственной власти. На территориях уездов и

волостей, занятых белогвардейскими войсками и интервентами продолжали свою деятельность земские учреждения. В тех уездах и волостях, где находились подразделения Красной Армии, создавались и работали местные сельские советы.

После окончания гражданской войны на Европейском Севере в 1920 году центральные и губернские органы государственной власти встали перед проблемой реформирования административно-территориального устройства на местном уровне. Речь в первую очередь шла о создании новой административно-территориальной организации советской власти в сельской местности «сельский район – сельсовет», взамен существовавшей системы «уезд-волость-сельское общество». Переходный период занял практически десять лет. Принципиальные вопросы, которые предстояло решить губернским и уездным органам государственной власти, касались образования сельских районов посредством укрупнения волостей, создания сельских советов и организации их работы, отношения к сельским обществам.

Обратим внимание на установку Совета Народных Комиссаров РСФСР. В своем декрете от 15 июля 1919 г. «О порядке разрешения вопросов об изменении границ губерний, уездов и волостей», губернским органам государственной власти предлагалось ориентироваться в своей деятельности на сокращение излишнего числа волостей путем слияния мелких волостей в одну, «принимая среднее население волости в **10 000 человек**».²³

В проекте Госплана РСФСР 1923 года устанавливались два конкретных критерия для нормальных размеров района: площадь примерно 500 квадратных верст и население примерно 30 тысяч человек.²⁴ Однако, как отмечалось на совещании в Архангельском губисполкоме по вопросам районирования, в среднем по губернии на одну волость приходилось более двух тысяч квадратных верст. Поэтому «при детальном районировании Архангельской губернии... признак площади не имеет решающего значения».²⁵ При рассмотрении второго критерия, было признано, что «с учетом условий Севера при образовании районов предусматривалась возможность создания районов с численностью в 30 тысяч человек и в 15 тысяч человек».²⁶

Принципиальное значение для реализации установок СНК РСФСР, Госплана РСФСР для органов государственной власти Архангельской губернии, как впрочем, и других регионов, приобретал вопрос об укрупнении

²³ Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. – С.76-77.

²⁴ ГААО, ф.352, оп.1, д.341,л.2.

²⁵ ГААО, ф.352, оп.1, д.341,л.2-3.

²⁶ ГААО, ф.352, оп.1, д.341,л.4.

волостей в сельской местности. И. Боговой, заместитель Архангельского губернского исполнительного комитета считал, что «в конечном счете, суть реформы заключается не в самом укрупнении волостей, сколько в придании этой единице *экономического содержания* (выделено мною – А.К.)... Укрупнить волости и не дать им экономического полнокровия это значит заниматься пустым, ненужным и даже определенно делом».²⁷ Одновременно решался вопрос создания новой единицы административно-территориального деления в сельской местности – сельского совета. Именно в его границах формировался выборным путем сельсовет как орган советской власти, наделенный одновременно представительскими и исполнительскими функциями и публично-властными полномочиями по решению социально-культурного развития территории. И при этом предстояло решить еще одну проблему – судьбу сельских обществ.

Обратимся к краткому анализу итогов административной реформы в Каргопольском и Онежском уездах

В Каргопольском уезде число волостей увеличилось с 24 в 1917 году до 35 в 1920 году. Численность населения сократилась с 99961 до 90419 человек, или почти на 10%. В 1920-1926 гг. произошло уменьшение волостей с 35 до 19, или на 84%. До преобразования уезда в район в 1929 г. их насчитывалось 16. В результате укрупнения волостей из 4-х с числом 1001-1500 жителей к 1926 году не осталось ни одной, из 9 с числом 1501-2000 жителей осталось 2, из 14 с числом 2001-2500 жителей - 1, из 4 с числом 3001-3500 жителей – 2. В группе волостей с числом 3501-4000 жителей их число не изменилось – 4. К 1926 году в уезде 10 волостей входили в группу 4000-4500 жителей, тогда как в 1920 году данная группа отсутствовала. Что касается сельских советов, то в уезде в 1924-1929 гг. было создано 66. После преобразования уезда в район в нем осталось 26 сельских советов.²⁸

В Онежском уезде в 1914 году насчитывалось 20 волостей, в 1920 году – 32. Население сократилось соответственно с 55458 до 46041 человек. В 1920 году из 8 групп с числом жителей, в скобках – число волостей: до 500 (1 волость), 501-1000 (11), 1001-1500 (11), 1501-2000 (4), 2001-2500 (2). На три

²⁷ ГААО, ф.352, оп.1, д.341, л.24.

²⁸ Источники: Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. С.75,102,103. Статистический вестник Вологодской губернии. Сентябрь 1920 г. № 1. С.15,24. Труды Центрального Статистического управления. Предварительные итоги переписи населения 28 августа 1920 г. Том 1. Выпуск 5. Сельское население восьми северных губерний по волостям. (Серия 1, вып. 5 работ Отдела Демографии). МОСКВА. 14-я типографии Моск. Сов. Нар. Хоз. (бывш, Городская). 1921. С.8. Статистический вестник Вологодской губернии. Май 1921г. № 3. С.4,26.

оставшихся волости пришлось группы с числом от 2501 до 4000 жителей. После укрупнения в 1926 году в уезде осталось 5 волостей с числом проживающих в каждой из них свыше 5 тысяч человек. Возникает вопрос: «Насколько создание таких волостей отвечало интересам сельского населения»? По данным переписи населения 1920 года в уезде насчитывалось 40 сельских обществ, в 1924 году – 33. В 1926 году функционировало 30 сельских советов. В переписи 1926 года содержатся данные о численности населения в разрезе каждого сельсовета. Группа от 501 до 1500 человек представлена тремя сельсоветами. Еще в трех проживало от 1501-2000 сельских жителей, в одном – от 2501-3000 жителей. Самыми многочисленными оказались группы с числом 501-1000 жителей и с 1001-1500 человек. Проводимые мероприятия по укрупнению сельских советов в губернии по требованию центральных органов были приостановлены. В апреле 1926 года на совещании организационного отдела Архангельского губисполкома были рассмотрены предложения уездных исполкомов по разукрупнению отдельных сельских советов. В Онежский уездный исполком предлагал разукрупнить Калгачинский, Онежский, Кокоринский, Чекуевский и Пабережский сельские советы. В 1928 году в уезде насчитывалось 34 сельсовета.²⁹ В июле 1929 год в результате районирования Онежский уезд был разделен на два района – Онежский и Чекуевский. В первом осталось 19 сельсоветов, во втором – 11. В 1931 году Чекуевский район был упразднен, а 11 сельсоветов вошли в состав Онежского района.

В последующие десятилетия изменения в исследуемых районах связаны, с одной стороны, с реформированием административно-территориального устройства на Европейском Севере России. С другой стороны, с совершенствованием системы власти и управления в сельских территориальных образованиях Архангельской области (образование новых районов, передача отдельных территорий местных советов, населенных пунктов и т.д.).

Обзор этих изменений достаточно полно представлен в справочнике «Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках», подготовленного сотрудниками Государственного архива Архангельской области. В данной статье мы ограничимся сравнительным анализом статистических данных переписей населения – 1939 и 1989 годов.

²⁹ Источники: Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. – С.46-49,75,91-92. Список населенных мест Архангельской губернии на 1 мая 1922 года. – Архангельск: Типография Архгубсоюза кооперативов, 1922. С.75-94. ГААО, ф.187, оп.1, д.863, лл. 100-114 (расчеты автора). ГААО, ф.352, д.627, л.495.

Группировка сельсоветов в Каргопольском и Онежском районах
по численности населения. 1939-1989 гг.

Год переписей населения	Число сельсоветов	В них число жителей					
		До 500	501-1000	1001-1500	1501-2000	2001-2500	2501-3000
Каргопольский район ³⁰							
ВПН-1939 г.	23	5	5	7	4	1	1
	100,0	21,7	21,7	30,4	17,4	4,3	4,3
ВПН-1989 г.	12	3	2	4	3		
	100,0	25,0	16,7	33,3	25,0		
Онежский район ³¹							
ВПН-1939 г.	30	10	18	2			
	100,0	33,3	60,0	6,7			
ВПН-1989 г.	11	3	4	4			
	100,0	27,3	36,4	36,4			

В Каргопольском районе в 1939 году насчитывалось 23 сельских советов в 1989 году – 12, т. е. сократилось на 52,2%. За полвека район навсегда «потерял» два сельсовета с группами населения от 2001-2500 и 2501-3000 человек. Из 4 сельсоветов с числом 1501-2000 жителей осталось 4, из 7 сельсоветов с населением 1001-1500 человек – 4. Если в 1939 году функционировало по пять сельсоветов с числом до 500 и 501-1000 человек, то в 1989 году соответственно 3 и 2 сельсоветов. В процентном соотношении удельный вес групп населения в 1939 и 1989 годах изменился незначительно.

В Онежском районе за пятьдесят лет количество сельсоветов уменьшилось с 30 до 11, или в 2,7 раза. В группе сельсоветов с числом до 500 жителей это сокращение составило в 3,3 раза, в группе с числом 501-1000 человек – в 4,5 раза. Число сельсоветов с группой 1001-1500 жителей возросло с 2 до 4. Нетрудно заметить из приведенных данных переписей населения, что процесс укрупнения затронул в первую очередь сельские советы с числом до 500 и 501-1000 жителей

Подводя итоги реформ административно-территориального устройства в Каргопольском и Онежском уездах, следует подчеркнуть, что в период перехода от модели «уезд-волость-сельское общество» к системе «район-сельсовет», органы государственной власти стремились, с одной стороны, решить проблему более тесного взаимодействия сельсоветов с населением. Это вынуждало их учитывать особенности сложившейся территориально-поселенческой инфраструктуры в условиях Русского Севера. С другой стороны,

³⁰ ГААО, ф.1892, оп.1, д.697, лл.38-50об., По данным Архангельскстата. ГААО, ф.1892, оп.27, д.19, лл.49-63.

³¹ ГААО, ф. 187, оп.1, д.863, лл.100-114; ф.1892, оп.1., д.697, лл.101-105об.; 1959 г.- по данным Архоблстата; ГААО, ф.1892, оп.27, д.19, лл.125-129.

в силу социально-экономических и финансовых обстоятельств региональная власть вынуждена была осуществлять политику укрупнения не только волостей, но и сельских советов. В последующие десятилетия это направление в деятельности органов государственной власти сохраняло свою актуальность, что подтверждают данные переписей населения.

В ходе административной реформы, начиная с 1923 года, наблюдалось смешение старых и новых административных единиц внутри губерний, не подвергшихся районированию: *уезд-волость-сельсовет*. При этом сельсовет по своим размерам приближался к прежнему сельскому обществу.³² Пожалуй, это единственный признак, по которому можно сравнивать сельский совет с сельским обществом. Сельсовет, представляя собой низовой уровень государственной власти, не испытывал потребности в использовании опыта самоуправления, накопленного сельскими обществами.

Становление территориальной организации местного самоуправления: от сельсоветов – к сельским поселениям

Переход от земской модели территориальной организации местного самоуправления к системе организации местных советов в Каргопольском и Онежском уездах в 1918-1929 годах занял 11 лет. В то же время переходный период от советской организации местных советов в системе «район-сельсовет» к муниципальной организации местного самоуправления составил уже 12 лет (1991-2003 гг.). Его можно условно разделить на два этапа.

На первом (1991 –1995 гг.) местное самоуправление в этих сельских районах осуществлялось в рамках советской модели территориально-административного устройства. В результате реформ Б.Н. Ельцина в области местного самоуправления были распущены местные советы. Главой областной администрации назначены руководители местного самоуправления в статусе глав администрации. Вместо сельских и поселковых советов сформированы соответствующие администрации, которые являлись, по существу, территориальными структурными подразделениями районных администрации.

Словом, в результате реформатских указов местное самоуправление как институт народовластия превратился фактически в придаток российской государственной бюрократии.

На втором этапе 1995-2003 гг. с принятием федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №154-ФЗ начался процесс

³² Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. – С.78.

формирования муниципальной организации местного самоуправления». В Каргопольском и Онежском районах, как, впрочем, и в других сельских районах Архангельской области, были сформированы муниципальные образования. Они располагались в границах территорий сельских районов как единиц административно-территориального деления данного субъекта. Сельским жителям предлагалось осуществлять местное самоуправление по месту своего жительства посредством участия в территориальном общественном самоуправлении.

В соответствии с положениями новой редакции федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ в Каргопольский и Онежский муниципальные образования получили статус муниципального района. Вместо одноуровневой территориальной организации местного самоуправления в районах создана двухуровневая система в составе «муниципальный район – городские и сельские поселения». Рассмотрим, какие изменения произошли в Каргопольском и Онежском районах в 1989-2016 годах.

В Каргопольском муниципальном районе в соответствии с Областным законом от 23 сентября 2004 год № 258 – внеоч.- ОЗ «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области» город Каргополь как муниципальное образование наделен статусом городского поселения. На территориях бывших сельских администраций статус сельских поселений получили 11 муниципальных образований. В 1989 году в районе функционировало 24 сельских совета, в 2003 году – 11 сельских поселений, в 2010 году – 5. На 1 января 2016 года в двух сельских поселениях проживало от 501 до 1000 жителей в каждом, еще в двух – с числом 1501-2000 человек в каждом, и в одном – с числом от 2001 до 2500 жителей.³³

В Онежском муниципальном районе в 2016 году функционирует восемь муниципальных образований. Из них два городских и шесть сельских поселений. Их число, по сравнению с 2010 годом, не изменилось. Укрупнение сельских территориальных образований произошло в 2003-2010 гг., т.е. в период осуществления реформы местного самоуправления. В результате в районе

³³ ГААО, ф.1892, оп. 27, д.19, лл.49-63. Сельское население Архангельской области на 1 января 2004 года. Стат. бюллетень. – Архангельск: Архангельский облкомстат, 2004. С.46-54. Сельское население Архангельской области. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Стат. сб. Т.2. – Архангельск: Архангельскстат, 2012. С.36. Численность населения Архангельской области на 1 января 2016 г. Стат. сб. – Архангельск: Архангельскстат, 2016. С.13,15.

остались сельские поселения с численностью населения 501-1000 человек (2), 1001-1500 человек (2), 2001-2500 (1), 2501-3000 (1).³⁴

Нетрудно заметить, что все мероприятия, проводимые органами муниципальной власти по укрупнению сельских поселений, направлены не на совершенствование территориальной организации местного самоуправления, а на решение задачи повышения эффективности управления муниципальными районами как социально-экономическими системами. С точки зрения органов муниципальной власти такой подход является обоснованным. Как известно, они отчитываются перед вышестоящими органами государственной власти субъекта Российской Федерации по критериям и показателям, характеризующим социально-экономическое развитие территории муниципальных образований, предоставление муниципальных услуг населению и т.д.

Вместе с тем на втором плане в оценке деятельности органов муниципальной власти оказались вопросы развития местного самоуправления как института народовластия и гражданского общества. Если учесть, что число сельских муниципальных образований в Каргопольском и Онежском районах сократилось, то возникают закономерные вопросы: «Как местные сообщества будут реализовывать свое право на самоуправление по месту своего жительства? Только посредством самоорганизации, т.е. через органы территориального самоуправления или новых форм реализации своего права на осуществление местного самоуправления в границах территории своего проживания? И как быть с сельскими населенными пунктами с различной численностью проживающих в них жителей?».

Как нам представляется, в современной российской модели муниципальной организации местного самоуправления недостает одного элемента, которое играло в дореволюционной территориальной организации местной власти и в земской организации местного самоуправления. Этим звеном, связующим органы, наделенные публично-властными функциями, с населением, являлись сельские (мирские) общества, или выражаясь современным научным языком **«местные сообщества»**.

³⁴ ГААО, ф.1892, оп.27, д.19, лл.125-129. Сельское население Архангельской области. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Стат. сб. Т.2. – Архангельск: Архангельскстат, 2012. С.78. Сельское население Архангельской области на 1 января 2004 года. Стат. бюллетень. – Архангельск: Архангельский облкомстат, 2004. С.101-104. Численность населения Архангельской области на 1 января 2016 г. Стат. сб. – Архангельск: Архангельскстат, 2016. С.15.

Однако наши законодатели всех уровней на протяжении уже четверти века не испытывают потребности исправить свою принципиальную ошибку в федеральном законодательстве о местном самоуправлении. Следует восстановить историческую справедливость по отношению к местным сообществам, которые являлись тем самым низовым звеном в системе местного самоуправления и местной власти. В территориальной организации муниципальной власти в современной России, читай государственно-муниципального управления, подменившего собой местное самоуправление как форму самоуправления и самоорганизации местных сообществ по месту их жительства, местное население никогда не будет «хозяином» на своей территории, каким он было в дореволюционном устройстве местной власти и земского самоуправления.

Попробуем проанализировать эту проблему с позиции конкретного жителя, проживающего в городе, поселке или в деревне. Эту позицию для сельского жителя можно выразить словами Николая Алексеевича Некрасова: **«Вот моя деревня, вот мой дом родной».**

В ней заложена, по существу, сущность самоуправления для сельского жителя:

житель (хозяин) -> дом (домохозяйство) -> пространство жизни (деревня, село, поселок, местное сообщество и окружающая их среда) -> самоорганизация местного сообщества в различных ее организационно-хозяйственных и общественно-публичных формах самоуправления - > сложившиеся в сельском, поселковом или городском сообществе правила, регулирующие поведение жителей в различных сферах их жизнедеятельности.

Вполне возможно, что некоторые элементы этого самоуправления в настоящее время потеряли для местных жителей свою значимость. Но тем и ценен опыт организации тосовского движения, который должен идти в своем развитии не столько по пути его коммерциализации, связанного с приобретением статуса юридического лица, сколько по пути его превращения в общественно-властный орган местного сообщества, наделенный полномочиями по решению отдельных вопросов местного значения в границах территории его деятельности. Не менее важным, на мой взгляд, является:

возрождение института общественных уполномоченных сельских сообществ в малочисленных сельских населенных пунктах;

организацию сельского самоуправления в форме «староста-сход» в сельских населенных пунктах с примерной численностью от 51- до 100-150 жителей;

организацию упрощенного сельского самоуправления в средних и крупных населенных пунктах;

формирование института общественных помощников депутатов, которые не только представляли интересы жителей сельских населенных пунктов, входящих в состав избирательных округов, но и совместно с сельскими сообществами решали вопросы их жизнедеятельности.

Вместо заключения

Русский Север, частью которого было и остается Каргополье, накопил бесценный опыт самоорганизации местных сообществ. На протяжении многих веков государственная власть в лице центральных, региональных и местных органов стремилось использовать потенциал сельского (крестьянского) самоуправления для несения административных, полицейских, налоговых и иных функций. С другой стороны, предоставление ограниченных условий для развития и функционирования самоуправления на ограниченных территориях сельских (мирских) обществ, современных сельских и городских поселениях, находилось под жестким контролем органов государственной власти. Именно государство устанавливало и регулировало «правила» организации местного самоуправления и участия в нем сельского населения», взаимоотношения органов власти и «безвластных» местных сообществ. В современном российском обществе происходит медленный процесс «огосударствления» местного самоуправления, в котором власть превращает самоуправление местных сообществ в иллюзию народовластия.

Список использованных источников

Административно-территориальное деление Архангельской губернии и области в XVIII-XX веках: Справочник. – Архангельск.: ИППП «Правда Севера», 1997. 413с.

Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 11 (заключительная). Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к исследованию и регулированию // Российский экономический журнал. – 2004. - № 4. – С.8.

Побежимов А.И. Заселение и хозяйственное освоение северного Поонежья в середине XVI- начале XVIII в. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история. Петрозаводск, 2014. 223с.

Список населенных мест Архангельской губернии на 1 мая 1922 года. – Архангельск: Типография Архгубсоюза кооперативов, 1922. 3602с.

Тормосова Н.И. Каргополье: история исчезнувших волостей / Н. Тормосова. - Каргополь, 2011. 711с.