

УДК 35.071.55.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В  
КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ. НА ПРИМЕРЕ СИБИРСКОГО  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

**Рихтер Ю.В.**

**научный руководитель канд. ист. наук Гергилёв Д.Н.  
*Сибирский Федеральный университет***

Необходимость выработки оптимальной модели управления российскими территориями, проблемы централизации и построения вертикали власти, обеспечения баланса между государственными и региональными интересами имели место в течение всей истории России, их актуальность сохраняется и в наше время.

Российское правительство с начала XXI века на территории Сибири провело важнейшие административно-территориальные реформы, включающие в себя создание Сибирского федерального округа, политику укрупнения регионов и изменение порядка выборов глав субъектов Российской Федерации. Анализ данных реформ необходим для выявления положительных и отрицательных сторон проведённых преобразований, определения существующих недостатков, изначальных ошибок и результатов для нахождения оптимального варианта дальнейшего развития.

Федеративные отношения РФ активно исследуются в наши дни учеными-теоретиками и управленцами-практиками, юристами и политологами, экономистами и социологами. Однако в историографии практически не представлены труды профессиональных историков. Тема требует изучения, так как с момента распада Советского Союза прошло уже более двадцати лет, вследствие чего должны изучаться не только идеологические, правовые, политические и экономические аспекты реализуемых реформ, но и исторические, что предопределяет актуальность данной работы.

В данной статье предпринимается попытка обозначить ряд проблем в существующей системе административно-территориального деления Российской Федерации и определить рациональность проведённой оптимизации.

Наиболее проблемной темой в современной России являются взаимоотношения центра и регионов. Распад СССР стал причиной создания принципиально новой ситуации в России, для которой было характерно ослабление федерального центра наряду с возрастанием сепаратистских тенденций. Б.Н. Ельцин смог тогда убедить глав регионов заключить Федеративный договор, юридически закреплявший различные типы субъектов РФ - национально-государственные (суверенные республики), административно-территориальные (края, области, города федерального значения) и национально-территориальные (автономные округа и автономная область) образования. Договор не внёс изменений в территории и границах субъектов РФ, однако привёл к так называемой «матрешечной» структуре. Автономные округа считались субъектами и входили в Российскую Федерацию непосредственно, но в то же время края и области продолжали их числить в своем составе. Данная ситуация и сегодня продолжает порождать многочисленные конфликты.

В 1991 году Б.Н. Ельцин ввёл институт представителей Президента в субъектах РСФСР как попытку стабилизации отношений федерального центра и регионов для сохранения единого государства. Данная система действительно затормозила процессы децентрализации, однако в скором времени потребовалось дальнейшее реформирование. К концу 1990-х годов реальный статус полномочных представителей президента РФ понизился, превратив полпредов в малозначительные

фигуры при губернаторах, поэтому в конце срока полномочий у Б.Н. Ельцина появилась идея о создании специального института, который представлял бы президентскую власть в регионах РФ при одновременном координировании деятельности местных представительств федеральных ведомств. Первый российский президент подписал тогда указ о создании федеральных коллегий [1].

В.В. Путин продолжил совершенствование системы. Указом президента от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» были введены семь федеральных округов, в том числе и Сибирский федеральный округ [2]. Здесь необходимо обратить внимание на существенные изменения. Так, при Б.Н. Ельцине высшая власть в регионах принадлежала федеральным коллегиям, в состав которой входили руководители территориальных субъектов РФ. Согласно же указу от 13 мая 2000 года власть единственно закреплялась за полномочным представителем президента, что значительно усилило роль федерального центра, понизив статус региональных властей. Поэтому весьма не обосновательными представляются существовавшие опасения о том, что реализация проекта ведет к разрушению сложившегося федеративного устройства, возврату к унитаризму и укреплению авторитаризма в государстве [3].

С одной стороны данное убеждение представляется беспочвенным, так как создание федеральных округов не внесло территориальных изменений в существующую структуру. Но дальнейшее развитие не исключает усиления унитаристских тенденций. Так, по словам нынешнего главы администрации президента РФ С.Б. Иванова, аппарат полноценных представителей не должен вмешиваться в дела губернаторов и призван быть «президентским глазом» в регионах [4]. Данная аллюзия недвусмысленно относит нас к петровскому «оку государеву». В этом отношении необходимо вспомнить, что после введения должности генерал-прокурора в 1722 году, Сенат оказался в подчинённом положении у «ока государева», ставшего вторым лицом после Петра и «маховым колесом в управлении» всей империи, значительно стесняя полномочия Сената [5]. Такой исторический опыт управления заставляет задуматься относительно искренности заверений будущей самостоятельности регионов. Но на данный момент федеральные округа не имеют полноценной власти на территории, вследствие чего представляется, что логическим продолжением реализации политики округов станет постепенное усиление вертикали власти и контроля регионов путём наделения более широкими функциями полномочных представителей. В результате чего должностные лица, представляющие Президента РФ в пределах округа, смогут встать выше над региональной исполнительной властью, при которой определённая самостоятельность субъектов РФ будет утрачена.

Кроме создания федерального округа на территории Сибири произошли следующие изменения: расширение территории Красноярского края, объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО, образование Забайкальского края. Главная цель проведенного реформирования - повышение управляемости территориями, а также общероссийская нацеленность на борьбу с коррупцией за счёт уменьшения количества чиновничьих элементов. Однако стоит отметить, что возможна прямо противоположная ситуация разбухания чиновничьего аппарата за счёт создания специальных координационных органов.

Укрупнения регионов, в том числе и объединение в 2005 году Красноярского края с Таймырским и Эвенкийским автономными округами, проводились с целью усиления вертикали власти и облегчения управляемости субъектов РФ, поэтому основными были политические, а не социально-экономические соображения. Вследствие этого не оправдались многие предположения. Например, о

том, что субъекты-локомотивы подтянут до своего уровня более слабые экономические регионы, потерявшие весомую часть внимания федеральных властей. Так, по расчётам определённых экономистов, новый укрупнённый Красноярский край должен был стать уже к 2010 г. даже не просто донором, а истинно эталонным регионом. [6] Также, при реализации политики укрупнения не удалось достичь разрешения проблемы асимметрии управления регионами, так как территориальное устройство страны ещё более усложнилось из-за появления субъектов, имеющих «административно-территориальными единицы с особым статусом» [7].

На данный момент посредством реформирования системы полномочных представителей президента удалось увеличить вес федерального центра, благодаря чему удалось разрешить нестабильную ситуацию нарастания центробежных устремлений 1990-х гг.. При этом была значительно повышена роль полпредов в федеральных округах как исполнителей главных контролирующей функции в регионах. Но в целом учреждение федеральных округов и укрупнение регионов следует оценивать как не совсем удачную попытку административного способа поиска форм, методов управления федеративными отношениями, их реформирования, решения проблемы излишней многосубъектности и асимметричности России, укрепления вертикали власти и выравнивания асимметрии социального и экономического развития регионов.

Не прошло еще достаточного количества времени для вынесения объективной оценки. Подъем экономики в начале XXI века, а затем кризис, его сменивший, намного сильнее воздействовал на Сибирский федеральный округ, чем любое из реализованных объединений. Поэтому практически невозможным представляется выделение последствий именно реформирования. Некоторые другие преобразования уже оценены сами государственными деятелями. Так, реформа исполнительной власти 2004 г. была открыто признана бывшим президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым провальной. И 1 июня 2012 года мы вернулись к старой системе выборности губернаторов. Возможно, за этим последует пересмотр целесообразности и эффективности и остальных административно-территориальных реформ, что является чрезвычайно важным в свете необходимости коренного экономического реформирования страны, невозможного без соответствующего территориального укрупнения нынешней громоздкой системы, состоящей из 83 субъектов РФ.

#### Примечания

1. Указ Президента Российской Федерации «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» от 25 мая 1998 года № 586 // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.
2. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями и дополнениями)// СЗ РФ. 2000. № 20, ст.2112; № 26, ст.2748; № 38, ст.3781; 2001, № 6, ст.551.
3. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: Учеб. пособие/ И.М. Бусыгина. - М.: РОССПЭН, 2006. - С. 87.; Саленко А.В. Россия - унитарная Федерация: парадокс или реальность?// Правоведение. - 2001.- №2. - С. 68.; Ведяхин, В.М. Форма российского государства. Теория и практика/ В.М. Ведяхин//Право и политика. - 2006. - № 3. – С. 64.
4. Иванов: Институт полпредства не изжил себя// ВЗГЛЯД.РУ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vz.ru/news/2012/1/13/553239.html>.

5. Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций в 2-х книгах. Книга 2. – М: ОЛМА Медиа Групп, 2003. - С. 377.
6. Мкртумян А.Р. Объединение субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы // Государственное строительство и право. М., 2008. - №23. - С. 112.
7. Сидоренко, А.В. Российский федерализм: между территориальным и этническим измерением/ А. В. Сидоренко // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. - 2008. - N 11(71). - С.237.