

УДК 342.26

## Ведущие факторы административно-территориального деления РФ (на примере Красноярского края)

Д.Н. Гергилев<sup>а</sup>, М.Д. Северьянов<sup>б</sup>, М.П. Яценко<sup>с</sup>

Сибирский федеральный университет, пр. Свободный 82, Красноярск, Россия

<sup>а</sup>turilak@yandex.ru, <sup>б</sup>severyanova@mail.ru, <sup>с</sup>mikhailyatzenko@yandex.ru

Статья поступила 8.04.2016, принята 23.06.2016

*Статья посвящена анализу критериев административно-территориального деления современной России. Авторы исследуют эту проблему на примере Красноярского края, где максимально проявляются все противоречия, связанные с управлением отдельными регионами. Обобщая практический опыт административно-территориальной политики последних десятилетий, авторы делают вывод о необходимости ее корректировки в целях улучшения условий жизни населения.*

**Ключевые слова:** административно-территориальное деление; регион; управление; территориальная целостность.

## Leading factors of administrative-territorial division in the Russian Federation (on the example of Krasnoyarsk kray)

D.N. Gergilev<sup>a</sup>, M.D. Severianov<sup>b</sup>, M.P. Yatsenko<sup>c</sup>

Siberian Federal University; 82, Svobodniy ave., Krasnoyarsk, Russia

<sup>a</sup>turilak@yandex.ru, <sup>b</sup>severyanova@mail.ru, <sup>c</sup>mikhailyatzenko@yandex.ru

Received 8.04.2016, accepted 23.06.2016

*The article analyses the criteria of administrative-territorial division in contemporary Russia. The authors examine the problem on the example of Krasnoyarsk kray, where all the contradictions related to the management of individual regions appear in a maximum way. The conclusion is done about the necessity to correct administrative-territorial policy in order to improve the life level for population.*

**Key words:** administrative-territorial division; region; management; territorial integrity.

Актуальность исследуемой проблемы обусловлена тем, что, во-первых, для поддержания территориальной и политической целостности страны существует практика периодического реформирования административно-территориального устройства государства. Во-вторых, на протяжении последних десятилетий тенденция укрепления федеративного конституционного принципа диктуется теми или иными политическими силами, находящимися у власти. В-третьих, необходимость совершенствования системы территориального деления России обусловлена глобальными геополитически-

ми тенденциями современности, когда традиционные границы теряют свою первичную функцию, угрожая социокультурной идентичности конкретных социумов.

В отечественной историографии представлен ряд исследований, посвященных данной теме. Разработкой проблем административно-территориального устройства страны занимаются представители различных наук — историки, правоведы, политологи, философы, географы, экономисты и специалисты других направлений. В частности, среди историков последовательно ведут исследования в данном направлении

М.О. Акишин [1], Г.Ф. Быконя [2], Д.Н. Гергилев [3], В.В. Гришаев [4], Л.М. Дамешек [5], М.Д. Северьянов [6], С.А. Тархов [7], Н.М. Ядринцев [12]. Особое место занимают работы, в которых проблематика административно-территориального деления РФ анализируется через призму Сибири. Данный вектор развития сибирского региона в составе России в начале XXI в. исследован довольно слабо, потому что этому вопросу посвящены, как правило, отдельные статьи, а фундаментальные труды пока отсутствуют.

Реакцией на несоответствие между динамичным развитием политической системы, с одной стороны, и неизменностью территориального устройства России — с другой стороны, стало прогрессирующее отставание территориального управления от нужд и потребностей народа. Для большинства проектов 1990-х гг. характерны следующие тенденции:

1. Более эффективную модель территориального управления проектанты предлагали выстроить за счет оптимизации его количественных параметров, т. е. путем уменьшения количества регионов.

2. Авторы проектов стремились изменить качественные параметры территориального управления на основе:

- а) уменьшения числа видов регионов;
- б) упрощения структуры Федерации;
- в) трансформации федеральной структуры в административно-территориальную.

Однако в 2000 г. внутри федеральной власти сложился полный консенсус относительно необходимости наведения порядка и необходимых ресурсов для этого. Была проведена целая серия успешных централизаторских реформ, что свидетельствовало о незыблемости курса на укрепление вертикали исполнительной власти и установление диктатуры закона. Важно подчеркнуть, что такие важные реформы, как учреждение федеральных округов, а также изменение порядка формирования Совета Федерации начали прорабатываться еще до официального вступления В. Путина в должность президента РФ.

Президентским указом от 13 мая 2000 г. предусмотрены семь территориальных объединений (федеральных округов), в пределах которых действуют полпреды; границы федеральных округов совпадают с границами военных округов по состоянию на 2000 г. В соответствии с Положением о полпредах, утвержденным тем же указом 2000 г., они являются должностными лицами администрации президента и непосредственно подчиняются главе государства, выполняя следующие основные функции:

1) контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений президента, постановлений и распоряжений правительства;

2) координация деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти;

3) согласование кадровых вопросов в пределах федеральных округов.

Путем создания в России федеральных округов решались следующие задачи: *в теоретическом контексте* — подтверждение приверженности власти концепции территориально-государственного строительства; *в практическом плане* — господство концепции «географического каркаса» государственности, т. е. административно-территориальное деление государства по горизонтали и иерархия территориальных управленческих уровней по горизонтали.

Новый значимый этап реформирования административно-территориального управления начался в мае 2000 г. с образования Сибирского федерального округа в соответствии с Указом Президента России В.В. Путина № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. [8]. Необходимо понимать, что федеральные округа не являются в полной мере субъектами административно-территориального деления Российской Федерации. Федеральные округа, в том числе Сибирский федеральный округ, были созданы по аналогии с военными округами и экономическими районами, но не совпадали с их количеством и составом [11].

По мнению президента, процесс укрупнения регионов должен начаться с инициативы самих регионов, а потом идея укрупнения может быть одобрена референдумом. Развернулась расширенная дискуссия о механизмах процесса укрупнения территорий, потому что многие региональные и местные руководители выступили со своими предложениями. Однако однозначного представления об оптимальном для России количестве регионов, а также об их потенциальном статусе вначале не сложилось. Понятно, что основной причиной объединения регионов выступает именно экономической фактор, потому что оптимизация управления рассматривается прежде всего с позиций сокращения аппарата, что, согласно предварительным расчетам, приведет к уменьшению затрат и упростит бюрократические процедуры. Тем не менее, объединение субъектов осуществляется под влиянием ряда определенных объективных (исторических, территориальных, социально-экономических, национальных) и субъективных (мотивация основных политических деятелей в отношении процесса объединения) факторов.

По нашему мнению, на первое место в качестве определяющего необходимо поставить именно исторический фактор, поскольку он является одним из основных, обуславливающих положительное восприятие идеи объединения у населения и побуждающих территории к объединению. Например, Красноярский край, Эвенкия и Таймыр на протяжении 300 лет имеют совместный хозяйственный и административный комплекс со своими национальными и культурными традициями, поэтому исторический опыт существования в единых границах ведет к возникновению эффекта коллективной исторической памяти. Именно поэтому в Красноярском крае вопрос восстановления веками складывавшихся экономических связей являлся основным аргументом в пользу объединения.

Все чаще на первый план выходят также вопросы сохранения и развития традиционных культур малочисленных народов, по-

скольку имевшиеся социально-политические предпосылки объединения опирались на высокий уровень взаимосвязи регионов. В противовес разделению существованию предлагалось создание и реализация новых социально-экономических программ развития объединенной территории. Важно отметить, что объединение сибирских территорий можно охарактеризовать как относительно бесконфликтное, ведь в результате переговоров были достигнуты договоренности об укрупнении в обмен на политическую и экономическую помощь. Согласно расчетам, восстановление исторически сложившегося единства экономики ускорит запуск новых масштабных проектов, поскольку Красноярский край является донором с бездефицитным бюджетом, развитой инфраструктурой и высоким качеством госуправления.

Необходимость объединения Красноярского края с Эвенкией и Таймыром обосновывалась вполне весомыми аргументами, однако нельзя забывать, что объединительному процессу начала 2000-х гг. предшествовала длительная история существования административного региона почти в тех же границах. Эвенкия и Таймыр были неотъемлемой частью Енисейской губернии, образованной вследствие административно-территориальной реформы М.М. Сперанского в 1822 г., а потом, с 1934 г. — Красноярского края.

Вполне понятно, что ведущим мотивом объединения стало стремление создать крупный регион с развитой, конкурентоспособной экономикой, используя преимущества Красноярского края, Эвенкии и Таймыра. Вместе с тем, в результате подобного интегративного процесса прослеживалась тенденция к сокращению числа убыточных субъектов федерации за счет их включения в границы более успешного региона. Кроме того, объединение трех территорий обеспечило условия для создания новых рабочих мест, а также способствовало преодолению дотационности отдельных округов. Все эти факторы способствовали существенному

улучшению уровня жизни населения объединенного региона.

В результате референдума 17 апреля 2005 г., когда около 60 % избирателей всех трех регионов высказались за объединение Красноярского края, Эвенкии и Таймыра, и на основании федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации» был создан объединенный Красноярский край [10]. Можно констатировать, что нынешнее состояние региона является результатом почти двухсотлетнего развития, а не последних пятнадцати лет отдельной жизни.

Многие политические лидеры рассматривали объединение Красноярского края как некий экономический и инвестиционный проект с понятной прибылью, однако на практике это не всегда удавалось. Уже в конце 2007 г. в докладе Счетной палаты РФ указывалось на невыполнение целого ряда обязательств «по объединению», несмотря на высокий уровень доходного потенциала и платежеспособности консолидированного бюджета Красноярского края (с учетом автономных округов), а также государственную поддержку в рамках Указа Президента «О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» [9].

Если оценивать результаты административно-территориального реформирования Красноярского края в целом, то необходимо признать, что основные выгоды в результате референдума 2005 г. были получены основным субъектом. Инвестиции в отдаленные округа Эвенкии и Таймыра идут слабо, потому что по-прежнему остаются крайне рискованными, а проекты, непосредственно связанные с их территориями, остаются под большим вопросом.

Сложившуюся ситуацию можно объяснить тем, что быстрое объединение с Красноярским краем не всегда учитывало географические, климатические и транспортные особенности территории, поэтому отдельные учреждения на Таймыре были уп-

разднены или перебазированы в Норильск. Результатом подобной близорукой политики стало, например, обострение транспортной проблемы для жителей отдаленных поселков Таймыра, а ведь при проведении референдума об объединении наибольшую активность проявили именно коренные народы, которые обеспечили высокую явку и массовую поддержку проекта. Это обусловлено тем фактом, что не в полном объеме выполнялось обещание сохранить особый статус автономии, который гарантировал бы улучшение условий жизни и повышение материальной базы региона. Еще одна проблема вновь присоединенных регионов заключается в резком оттоке специалистов, несмотря на общий рост доходов населения.

Объединительный процесс, развернувшийся в стране в начале нынешнего столетия, имел глубинные корни, поскольку был обусловлен внутренней необходимостью укрепления внутригосударственных связей в инвестиционном, экономическом и политическом плане. Однако ожидаемых результатов пока не получено, что обусловлено, как уже отмечалось, игнорированием национального фактора. Чиновники Красноярского края не всегда помнили, что коренные жители Таймыра и Эвенкии являются носителями других культурных традиций, а сохранение своей этнической составляющей имеет для коренного населения определяющее значение.

Понятно, что оценить в полной мере последствия административно-территориального реформирования сибирских регионов, в том числе Красноярского края можно будет лишь в долгосрочной перспективе. Однако уже сегодня очевидно, что проект создания объединенного региона содержал в себе слабую социальную сторону. Кроме того, несовершенство в социальной политике порождает неэффективность всей социально-экономической сферы.

Таким образом, на примере Красноярского края можно заключить, что административно-территориальная политика последних десятилетий в Российской Федерации, ориентированная на объединение, корен-

ным образом не повлияла на улучшение условий жизни населения нового субъекта Российской Федерации, что предполагает ее серьезную корректировку.

#### Литература

1. Акишин М.О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата: дис. ... д-ра ист. наук: Новосибирск, 2003. 391 с.
2. Быконя Г.Ф. Казачество и другое служебное население Восточной Сибири в XVIII – начале XIX века: демографо-сословный аспект. Красноярск: КГПУ им. В. П. Астафьева, 2007. 415 с.
3. Гергилев Д.Н. Развитие системы управления Сибирью в XVIII- первой трети XIX веков: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Кемерово, 2010. 24 с.
4. Гришаев В.В. Дамешек Л.М. Административные преобразования в Сибири в первой четверти XIX века // Сибирский город XVIII – начала XX веков: межвуз. сб. ст. Иркутск, 1998. Вып. 1. С. 55-66; С. 215-218.
5. Демешек Л.М. Сибирские «инородцы» в имперской стратегии власти (XVII – нач. XX в.). Иркутск: ЗАО «Вост. – Сиб. изд. компания», 2007. 320 с.
6. Северьянов М.Д. Страницы истории и жизни. 2-е изд., перераб. и доп. Красноярск: Сиб. Федер. ун-т, 2011. 290 с.
7. Северьянов М.Д. Современный этнофедерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе // Центральноазиатские исторические чтения: сб. материалов III междунар. науч.-практ. конф. Кызыл: РИО ТувГУ, 2014. С. 180-183.
8. Северьянов М.Д. Капитализм в Советской России 1917 – 1937. Красноярск, 2001. 268 с.
9. Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в 18-20 веках // Логос. 2005. № 1 (46). С. 65-101.
10. Ядринцев Н.М. Сочинения. Т. 1. Сибирь как колония: Современное положение Сибири, её нужды и потребности. Её прошлое и будущее. Тюмень, 2000. 480 с.
11. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе [Электронный ресурс]: указ Президента России от 13 мая 2000 г. № 849 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»
12. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) Автономного округа и Эвенкийского Автономного округа [Электронный ресурс]: федер. конст. закон от 14 окт. 2005 г. № 6-ФКЗ // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL. <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/126091/> (дата обращения: 17.10.2005).
13. О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 12 апр. 2005 г. № 412 // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL. <http://base.garant.ru/12139665/> (дата обращения: 20.05.2005).
14. Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Гражданин и право. 2009. № 3. С. 14-24.