

УДК 94:353.2 (571.1)

ШИРКО Татьяна Ивановна — к.и.н., доцент Института социально-гуманитарных технологий Национального исследовательского Томского политехнического университета (634050, Россия, г. Томск, пр-кт Ленина, 30; [strelk-s@mail.ru](mailto:strelk-s@mail.ru))

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В 1987–1990 гг.: К НОВОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ В РОССИИ (на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской обл.)

**Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы перераспределения полномочий между центром и регионами и децентрализации управления в Кемеровской, Новосибирской и Томской обл. в 1987–1990 гг. в контексте общей управленческой реформы в стране. Отмечается, что процесс передачи полномочий от центра регионам и разработка программ комплексного регионального социально-экономического развития в указанный период осуществлялись в строгом соответствии с законодательством, но с учетом специфики развития территории. В итоге регионы выдвинули требование гарантированных отчислений в региональные бюджеты для обеспечения местных интересов.

**Ключевые слова:** децентрализация, региональная политика, программы социально-экономического развития, субъект федерации

Формирование современной системы управления субъектами федерации на основе положений Конституции РФ 1993 г., закрепившей в качестве основных принципов государственности принципы разделения властей и федерализма, началось в 1994 г. и продолжается до настоящего времени. Вместе с тем стоит отметить, что формирование политических систем российских регионов, структурирование их властных институтов являются закономерными итогами социально-политических процессов уже позднесоветского периода — 1985–1993 гг. Именно в эти годы закладывались основы современной российской государственности, а в краях и областях России, учитывая специфику их формирования как административно-территориальных образований, происходили процессы осмысления местной элитой места и роли регионов в федеративной системе страны [Туровский 2006: 218]. Именно в 80-х гг. края и области получили первый практический опыт регионального управления, связанный с реорганизацией общей управленческой системы в стране и формированием комплексных социально-экономических программ развития регионов в контексте перестроечной политики модернизации, начавшейся в 1985 г.

Вместе с тем необходимость комплексного территориального развития регионов при активном участии Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов была декларирована советским законодательством и до 1985 г.<sup>1</sup> Но в условиях жесткой централизованной системы управления, при которой большинство управленческих полномочий было сосредоточено в центральных государственных структурах и органах КПСС, местные власти были лишены возможности самостоятельно решать многие хозяйственные и социальные вопросы. Нормы законодательства о комплексном территориальном развитии региона являлись фактически недействующими.

Поэтому на основе решений январского и июньского пленумов ЦК КПСС (1987 г.) о коренной перестройке управления экономикой правительство СССР разработало комплекс мер, направленных на реформирование всех существующих местных Советов в экономической и социальной сферах общественной жизни.

<sup>1</sup> Закон РСФСР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» от 25.06.1980 N 2351-X. — *Ведомости Верховного Совета РСФСР*. 1980. N 27. Ст. 526.

Ключевыми направлениями преобразований стало обеспечение общей децентрализации управления в стране и перераспределение управленческих полномочий между центральными и региональными органами управления, реорганизация территориального управления на принципах самоуправления и самофинансирования, обеспечение комплексного планирования социально-экономического развития регионов и расширение самоуправленческих начал Советов на основе организуемого местного хозяйства. В местное ведение должно было быть передано, прежде всего, решение задач, связанных с непосредственным удовлетворением нужд населения в товарах народного потребления (пищевая, легкая промышленность, автомобильный и речной транспорт и т.д.).

Разработка программ управления народным хозяйством регионов началась после утверждения в конце 1987 – начале 1988 г. генеральных схем управления основными отраслями экономики под руководством Совета Министров РСФСР. Основным направлением формирования новой управленческой системы региона стало образование при исполнительных комитетах краев и областей главных планово-экономических управлений (главПЭУ), которым передавались функции разработки и реализации комплексных планов социально-экономического развития краев и областей. ГлавПЭУ должны были осуществлять руководство деятельностью всех структурных подразделений исполнительных комитетов и территориальными производственными объединениями, действующими на основе закона СССР «О государственном предприятии (объединении)».

В Новосибирской, Кемеровской и Томской обл. работа по формированию новой управленческой системы была начата осенью 1987 г., и в целом была закончена к марту 1989 г. В Томской обл. схема управления областью была утверждена на 8-й сессии областного Совета 28 апреля 1989 г. Основой организации системы управления регионом стал комплексный подход. Структура главПЭУ была сформирована из 5 основных управленческих комплексов: агропромышленного, социально-культурного, строительно-коммунального, торгового и бытового обслуживания населения<sup>1</sup>.

В Кемеровской обл. утверждение схемы управления областью областным Советом народных депутатов состоялось 5 июля 1988 г. Как и в Томске, структура главПЭУ была сформирована на основе комплексного подхода, но с учетом размещения на территории региона большого числа предприятий союзного и республиканского подчинения. Поэтому основу структуры главПЭУ составили три блока: плановая комиссия, строительный комплекс, а также комплекс промышленности, транспорта и связи. В состав комплексов вошли 14 отделов, охватывающих все отрасли народного хозяйства<sup>2</sup>.

Иной подход к формированию главПЭУ был применен в Новосибирской обл. Здесь было решено не применять комплексный подход вследствие наличия в области большой доли предприятий союзного и республиканского подчинения, а также учитывая особенности организации городского хозяйства г. Новосибирска, население которого составляло больше половины жителей области. Поэтому в сентябре 1988 г. в структуре облисполкома было образовано главПЭУ, состоящее из 15 отделов, ответственных за разработку программ развития и плановых показателей различных отраслей народного хозяйства<sup>3</sup>.

Во всех трех областях действовавшие ранее на базе упраздненных управлений исполнительных комитетов производственные объединения местной, топливной, хлебопекарной и макаронной промышленности, бытового обслуживания населения, жилищно-коммунального хозяйства преобразовывались в территориальные производственные объединения. Созданные объединения включались в систему соответствующих министерств РСФСР и переподчинялись исполкомам краевых и областных облсоветов. Территориальные производственные объединения действовали на принципах полного хозяйственного расчета и самофинансирования, и в их

<sup>1</sup> Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 829. Оп. 1. Д. 1818. Л. 57-80.

<sup>2</sup> Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. 790. Оп. 1а. Д. 1511. Л. 36.

<sup>3</sup> Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. 1020. Оп. 2. Д. 3435. Л. 35-41.

состав могли входить самостоятельные предприятия, организации и объединения в соответствии с законом СССР о государственном предприятии (объединении).

Также для обеспечения комплексного развития территорий в 1988–1989 гг. в исполнительных комитетах Новосибирской, Кемеровской и Томской обл. формируется ряд новых структурных подразделений, отличных от предусмотренного законодательством стандарта и отражающих специфику социально-экономического развития регионов. Право разработки положений, закрепляющих статус, права и компетенцию создаваемых органов управления, передается в ведение соответствующего Совета и его облисполкома. Получив полномочия самостоятельно инициировать формирование структурных подразделений облисполкомов, регионы активно включаются в эту деятельность. К примеру, в Томской обл. по инициативе облисполкома первая часть облисполкома, ведущая секретное делопроизводство, и второй отдел, занимающийся военно-мобилизационными вопросами, были объединены в единый специальный отдел. Был также образован отдел информационно-вычислительного обслуживания<sup>1</sup>. В свою очередь, облисполкому Кемеровской обл. удалось добиться разрешения от Совета Министров сформировать отделы технического надзора и по внешнеэкономическим связям, а также юридический отдел<sup>2</sup>.

В этот же период при облисполкомах активно создаются совещательные структуры, для образования которых не требовалось разрешение правительственных структур, с целью совместного обсуждения насущных вопросов руководства народным хозяйством регионов. В деятельности совещательных структур активное участие принимали представители различных элитных групп регионов – управленцы, депутаты, директора предприятий и организаций, представители общественных организаций. Число совещательных структур, действующих при облисполкомах в этот период, измерялось десятками. К примеру, в Томской обл. в указанный период активно функционировала комиссия по экономии и рациональному использованию материальных ресурсов и совет по декоративно-прикладному искусству<sup>3</sup>. В Кемеровской обл. была сформирована комиссия по экономическим связям с зарубежными странами, продовольственная комиссия, комиссия по товарам народного потребления, по совершенствованию межнациональных отношений. Работали советы по внедрению достижений науки и техники и по правовой реформе. При Новосибирском облисполкоме действовала межведомственная комиссия цен, комиссия по размещению производительных сил и совет по правовой работе в народном хозяйстве<sup>4</sup>.

Таким образом, к 1989 г. во всех трех областях было в целом завершено перераспределение полномочий между центром и регионами, предусмотренное экономической реформой. При этом оставалась нерешенной другая важнейшая задача – разработка концепций комплексного экономического и социального развития территорий и перевод их на принципы территориального хозрасчета. В соответствии с концепцией реформы это предполагало обеспечение каждого региона устойчивыми источниками доходов в сочетании с твердыми гарантиями возможности выбора направлений, форм и методов работы с учетом местных условий. I съезд народных депутатов СССР в своем постановлении от 9 июня 1989 г. назвал необходимость введения территориального хозрасчета основным направлением дальнейшего осуществления экономической реформы в стране<sup>5</sup>.

С целью отработки методики территориального хозрасчета к началу 1989 г. на хозрасчет и самофинансирование на экспериментальной основе были переведены г. Москва и Московская обл., а также Татарская АССР, где местные элиты требовали предоставить им большую долю самостоятельности в управлении территориями. Поэтому приобретение статуса территории, находящейся «на бюджете»,

<sup>1</sup> ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 1825. Л. 29-34.

<sup>2</sup> ГАКО. Ф. 790. Оп. 1а. Д. 1524. Л. 145-146.

<sup>3</sup> ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 1746. Л. 18.

<sup>4</sup> ГАНО. Ф. 1020. Оп. 2. Д. 3538. Л. 13-18.

<sup>5</sup> Постановление I съезда народных депутатов СССР от 09.06.1989 г. «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР». – *Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР*. 1989. N 3. Ст. 52.

являлось для регионов приоритетным. Тем самым подчеркивалась независимость от центра и возможность оперативно и самостоятельно решать многие проблемы региона в условиях нарастающего экономического кризиса. С мая 1989 г. регионы активно включились в процессы разработки программ социально-экономического развития территорий, привлекая местные ресурсы.

В Кемеровской обл. разработка программы территориального хозрасчета была связана с позицией рабочего движения, массово проявившего себя в июле 1989 г. Забастовочным комитетам удалось добиться подписания 17 июля 1989 г. комиссией из центра во главе с членом Политбюро ЦК КПСС, секретарем ЦК КПСС Н.Н. Слюньковым Протокола о согласованных мерах между региональными забастовочными комитетами и комиссией ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС. Протокол включал 44 пункта, в которых нашло свое отражение требование о переходе Кемеровской обл. на региональный хозрасчет и предоставление полной экономической и юридической самостоятельности предприятиям Кузбасса, шахтам, разрезам в соответствии с законом СССР о государственном предприятии (объединении) [Андреев, Воронин 2002: 46]. С обращениями к центральному руководству о необходимости включения Томской обл. в эксперимент по внедрению хозяйственного расчета выступил и томский облисполком. В Новосибирской обл. разработка региональной программы осуществлялась с августа 1989 г., но переход на новые принципы хозяйствования предполагался в 1991 г. с принятием закона о местном самоуправлении и организации местного хозяйства<sup>1</sup>.

Во всех трех областях при разработке проектов программ активно использовался научный потенциал вузовских комплексов и научно-исследовательских учреждений регионов Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР, Томского государственного университета и Томского политехнического института. Все проекты осенью 1989 г. с целью всенародного обсуждения были опубликованы в печати и вызвали большой отклик общественности и заинтересованность местных элит. Проект, разработанный в Томске, был высоко оценен Советом Министров РСФСР. Область, наряду с Кемеровской, была включена в эксперимент по внедрению в 1990 г. территориального хозрасчета<sup>2</sup>.

Органам управления Кемеровской и Томской обл. был предоставлен широкий круг полномочий: от формирования бюджета, определения состава и структуры исполнительных комитетов, установления расходов на их содержание до взимания налогов, сборов и отчислений от деятельности предприятий. Они получили право заключать договора с предприятиями (объединениями), расположенными на территории области, на выпуск необходимой продукции, оказание услуг, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Дополнительно к этому руководство Кемеровской обл. получило полномочия приостанавливать создание новых предприятий и организаций, не согласованных с местными Советами народных депутатов<sup>3</sup>.

При подготовке комплексных планов развития областей регионы выработали ряд предложений для Советов Министров СССР и РСФСР. Так, новосибирский облисполком предложил передать ему право самому формировать и утверждать планы по предприятиям перерабатывающей промышленности и двойного подчинения, самостоятельно формировать и утверждать планы ввода школ, детских дошкольных учреждений, больниц, исходя из лимита капитальных вложений и строительно-монтажных работ, право отвода земель по объектам и т.д.

Региональные власти обращали особое внимание на аккумуляцию на местах

<sup>1</sup> Проект концепции перехода Новосибирской области на принципы самоуправления и самофинансирования. — *Советская Сибирь (Новосибирск)*. 1990. 30 янв. С. 2-3.

<sup>2</sup> Больше заработать, чтобы лучше жить: концепция перехода Томской области на принципы самоуправления и финансирования. — *Красное знамя (Томск)*. 1989. 15 сент. С. 2-3.

<sup>3</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 14.12.1990 г. «О первоочередных мерах по переводу Томской области на новые условия хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования». — *Красное знамя (Томск)*. 1990. 1 янв.; Постановление Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР от 12.01.1990 г. «О проведении в Кемеровской области в 1990 г. экспериментальной отработки механизма хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования». — *Кузбасс (Кемерово)*. 1990. 14 янв.

средств для развития социально-бытовой инфраструктуры. Предлагалось перевести регионы на нормативный метод передачи средств на эти цели в распоряжение местных Советов<sup>1</sup>. К примеру, при составлении программы перевода Томской обл. на принципы самофинансирования председатель главПЭУ Н.Г. Нестеренко выдвинул требование формирования бюджета области с помощью «котлового метода», при котором все налоги и сборы, взимающиеся на территории области, собираются в областной бюджет, а затем фиксированная сумма отчисляется в центр<sup>2</sup>.

К 1990 г. участие облизполкомов в разработке программ перевода областей на территориальный хозрасчет и реорганизации структуры исполнительных комитетов позволило наработать определенный опыт деятельности в «новых условиях». Регионы начинают осознавать свои интересы. Они обращают внимание Совета Министров РСФСР на последовательность предоставления прав и обязанностей территориям и выдвигают предложения о реорганизации финансовых взаимоотношений между центром и регионами, суть которых заключалась в возможности оперативно использовать финансовые ресурсы и иметь гарантированные отчисления в бюджет области для обеспечения местных интересов [Кузнецова 2013: 97]. К примеру, во всех трех областях местные власти выдвинули обязательные условия по обеспечению программ перевода областей на хозрасчет. Среди них такие, как слом административно-командной системы, дальнейшая децентрализация управления вплоть до ликвидации отраслевой системы управления и формирование структур облизполкомов на функциональной основе.

Таким образом, децентрализация системы управления в России в 1987–1990 гг. и введение территориального хозрасчета как меры, направленной на стимулирование комплексного социально-экономического развития регионов, активизировали поиски оптимальных моделей управления и организации их властных институтов. В результате региональным властям была предоставлена определенная доля самостоятельности в вопросах формирования их управленческих органов и переданы основные функции разработки программ комплексного регионального развития. Но по мере накопления опыта управления, кристаллизации региональных интересов местные элиты выдвинули встречные требования к центру, связанные с углублением экономической реформы, реорганизацией бюджетной системы в стране в пользу местных интересов.

#### Список литературы

Андреев В.П., Воронин Д.В. 2002. *Шахтеры и шахтерское движение в Кузбассе в 1989–1991 гг.* Кемерово: Кузбассвуиздат. 160 с.

Кузнецова О.В. 2013. *Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности.* М.: КД «ЛИБРОКОМ». 392 с.

Туровский Р.Ф. 2006. *Центр и регионы: проблемы политических отношений.* М.: Изд-во ГУ-ВШЭ. 399 с.

SHIRKO Tat'yana Ivanovna, *Cand.Sci.(Hist.)*, Associate Professor of the Institute for Social and Humanitarian Technologies, National Research Tomsk Polytechnic University (Lenin av., 30, Tomsk, Russia, 634050; [strelk-s@mail.ru](mailto:strelk-s@mail.ru))

## DECENTRALIZATION OF MANAGEMENT IN 1987–1990: NEW MODEL OF INTERACTION BETWEEN THE CENTER AND REGIONS IN RUSSIA

(using the materials of Kemerovo, Novosibirsk and Tomsk regions)

<sup>1</sup> ГАНО. Ф. 1020. Оп. 2. Д. 3415. Л. 135-137.

<sup>2</sup> *Красное знамя (Томск)*. 1989. 16 сент.

**Abstract.** *The paper discusses the problems of redistribution of powers between the center and the regions and decentralization of Kemerovo, Novosibirsk and Tomsk regions in 1987–1990 in the context of the overall management reform in the country. It is noted that the transfer of authorities from the center to the regions and the development of programs for the integrated regional socio-economic development during this period was carried out in the strict accordance with the law, but taking into account the specifics of the territory. As a result, the regions made demands to the centre on their need to have guaranteed payments to the regional budget to ensure local interests.*

**Keywords:** *decentralization, regional policy, socio-economic development, subject of the Russian Federation*

### УДК 314:303.7

РАКАЧЕВ Вадим Николаевич — к.и.н., доцент кафедры социологии Кубанского государственного университета (350040, Россия, г. Краснодар, Ставропольская ул., 149; midav.sf@rambler.ru)

## ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕСТНОГО И ПРИШЛОГО НАСЕЛЕНИЯ НА СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ КАВКАЗЕ В ПЕРИОД РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ КОМПЕНСАЦИОННОЙ МИГРАЦИИ 1930-х гг.

**Аннотация.** В статье, основанной на архивных материалах, значительная часть которых введена в научный оборот впервые, рассматриваются проблемы адаптации и специфика взаимоотношений переселенцев и местных жителей на Северо-Западном Кавказе в процессе принудительных миграций сталинского периода. Перед властью стояла задача восполнения демографического баланса на опустевших вследствие репрессий и голода территориях за счет политически лояльного населения, прежде всего красноармейцев. Однако установлению нормальных отношений в значительной степени мешала идеологическая пропаганда, направленная против казаков, их неприязнь к переселенцам и объективные трудности хозяйственной разрухи. Анализируется проблема «обратничества» (бегства) переселенцев. Делается вывод о неэффективности административного подхода к переселению и закреплению мигрантов.

**Ключевые слова:** компенсационные миграции, Ставрополье, Кубань, местное население, мигранты, социальное взаимодействие, адаптация

Взаимоотношения местного и пришлого населения на Северо-Западном Кавказе находятся в поле изучения ученых достаточно давно. Еще во времена Кавказской войны появляются первые работы, посвященные этой проблеме. Советский и современный период ознаменовались изданием фундаментальных междисциплинарных трудов о взаимоотношениях мигрантов и местного населения. Вместе с тем, несмотря на достаточно глубокую проработанность проблемы, здесь еще остаются «белые пятна». Одна из таких тем, практически не затронутая в исследованиях, — это взаимоотношения местного и пришлого населения в процессе принудительных миграций сталинского периода.

Для понимания процессов взаимодействия мигрантов и местных жителей большое значение имеет исторический контекст рассматриваемых событий. В ходе реализации программы хлебозаготовок 1930–32 гг. особое внимание уделялось южным регионам, важным с точки зрения экономической (хлебные регионы) и военно-стратегической (близость к границе). К числу таких территорий относились Кубань и Ставрополье — историко-географические регионы, которые к 1937 г. оформились в административно-политические единицы — Краснодарский и Ставропольский края, включавшие на тот момент Адыгейскую, Карачаевскую и Черкесскую автономные области. Совокупность этих территорий с историко-географической точки зрения представляется как единый регион — Северо-Западный Кавказ.

Действовавшая здесь в 1932 г. государственная комиссия по организации хлебозаготовок под руководством Л.М. Кагановича применяла жесткие меры, приведшие к массовому голоду и депортации части местного, по преимуществу казачьего