

## ПРИЧИНЫ СОЗДАНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ «СИБИРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ»

Статья посвящена начальному периоду истории создания межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» (МАСС). В ней анализируются условия, способствовавшие складыванию горизонтальных связей и началу экономической интеграции сибирских регионов. Причины создания «Сибирского соглашения» раскрываются во взаимосвязи как с процессами, происходящими в целом по стране, так и с конкретными проблемами и противоречиями, характерными для Сибири.

**Ключевые слова:** федерализм; межрегиональные отношения; регионоведение России; «Сибирское соглашение».

Создание и становление Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Сибирское соглашение» (МАСС) происходило в условиях политической и социально-экономической нестабильности, связанной с завершающим этапом так называемой перестройки. М.С. Горбачев и его окружение не справились с задачами трансформации советского общества. В итоге период со второй половины 1989 г. до конца 1991 г. характеризовался ослаблением центральной власти, дезинтеграцией союзного пространства и становлением российской государственности. Внутренняя политика, проводимая союзным и российским руководством в это время, все больше превращалась в инструмент борьбы за власть и собственность. Провозглашение демократических и рыночных свобод (по принципу «кто больше даст»), не подкрепленное соответствующими механизмами контроля и регулирования, приводило к разрушению советской модели как таковой.

При этом должного внимания региональным проблемам не уделялось. Республики, края и области часто оставались один на один со своими трудностями, что способствовало центробежным устремлениям регионов. Стоит принять во внимание и то, что скрытый «сепаратизм» регионов существует всегда и вызван тем, что центр решает общегосударственные проблемы в ущерб местным [1. С. 26].

Для Сибири эта тенденция была особенно актуальна в силу того, что союзная власть сосредоточивала основное внимание на развитии добывающих отраслей, в то время как перерабатывающие предприятия и социальная сфера не развивались в должной мере. Со стороны республик все чаще стала звучать критика о невнимании центра к социальным, экологическим, культурным и другим проблемам территорий. В управленческих и общественно-научных кругах постепенно складывалось понимание того, что изжившую себя систему жесткого централизованного планирования и управления необходимо заменить на новую, основанную на экономических стимулах к развитию. На XIX партийной конференции М.С. Горбачев заявил о переходе республик на хозрасчет. Однако основное внимание уделялось предприятиям (объединениям) и совершенствованию деятельности центральных органов управления, а «региональным аспектам экономической реформы практически не нашлось места» [2. С. 11]. Цены на производимую в регионах продукцию фактически не менялись, оставаясь низкими, в связи с чем сохранялась парадоксальная ситуация, когда, например, в Сибири добыча нефти и газа являлась убыточной. Фактически М.С. Горбачев попытал-

ся переложить часть ответственности на регионы, не ставя при этом вопрос о расширении их прав [3].

При таком явном несоответствии провозглашаемых целей и реального положения на местах в научных и публицистических изданиях стала формироваться идея о том, что при переходе предприятий «на полный хозрасчет и самофинансирование возникает множество проблем, решить которые только на ведомственно-территориальном уровне просто невозможно» [4. С. 66–68]. Логика была проста: раз центр перекладывает ответственность на регионы, то необходимо предоставить им и больше самостоятельности. Следовательно, в СМИ стали подниматься вопросы о децентрализации управления, предоставлении больших прав местным Советам и расширении полномочий регионов.

Начавшаяся трансформация хозяйственного механизма уже не позволяла союзному центру выполнять свои обязательства перед территориями. Высшие органы власти явно запаздывали с принятием необходимых законов, что давало регионам дополнительные основания требовать от центра расширения своих прав и параллельно «искать нетрадиционные организационные и финансово-экономические формы решения накопившихся проблем» [5. С. 3]. Характерной чертой этого периода стало распространение принципа «объединиться, чтобы выжить», нашедшего свое практическое воплощение в формировании горизонтальных связей в виде создания различных ассоциаций, – Ассоциации руководителей предприятий СССР, Ассоциации сибирских городов и т.д. Между регионами, в том числе и сибирскими, подписывались двусторонние соглашения.

Таким образом, одной из причин создания межрегиональных экономических объединений стало неудачное реформирование советской централизованной экономической модели, которое привело к ее развалу. Это заставило регионы более интенсивно включиться в процесс создания некоей новой модели отношений регионов как с центром, так и друг с другом.

Необходимость поиска новых механизмов взаимодействия между регионами жестко обуславливалась углублением кризисных явлений на местах. Второго октября 1990 г. представители Советов народных депутатов краев и областей Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского экономических районов СССР собрались в городе Кемерово на учредительную конференцию, в ходе которой было подписано соглашение, названное «сибирским» [6]. Упоминание в нем «экономических районов» подчеркивало объективные условия для интеграции.

В «Соглашении» главными причинами объединения провозглашались необходимость стабилизации эконо-

мики и переход к рыночным отношениям. При этом особое внимание уделялось взаимным недопоставкам товаров.

Дело было в том, что в связи с начавшимся развалом советской экономической системы хозяйственные связи между поставщиками и потребителями разрушались. Предприятия получили широкую самостоятельность в выборе партнеров. Объявленная союзным руководством реформа цен, с одной стороны, привела к потребительскому ажиотажу, с другой – нежеланию производителей продавать свой товар до поднятия цен.

Система централизованного снабжения уже не действовала, а рыночная инфраструктура только создавалась. Полки магазинов мгновенно опустели, что вело к еще большему нарастанию социального напряжения.

Следовательно, в условиях переходного периода, с точки зрения региональных властей, нужен был механизм хотя бы какого-то воздействия на товаропроизводителей, как минимум общая координация действий. Большие надежды возлагались на Институт экономики и организации промышленного производства СО АН СССР, который должен был обеспечить научный подход к развитию территории на основе программы «Сибирь», а также «начать учить людей работать в условиях Сибирского соглашения» [7].

Участники учредительной конференции обязывались принять меры к восполнению и сохранению на 1991 г. объема ввоза и вывоза продукции.

В решении № 9 первого Совета МАСС, состоявшегося в Новосибирске 16 ноября 1990 г., отмечалось, что «в народном хозяйстве резко ухудшилась дисциплина договорных поставок, разрушаются хозяйственные связи» и это может привести к ухудшению экономического и социального положения Сибири [8].

В утвержденном Советом ассоциации «Плане первоочередных совместных действий» речь шла об увеличении производства для нужд региона продовольственных и непродовольственных товаров.

На «строгом соблюдении договорных обязательств» вновь акцентировалось внимание в распоряжении Новосибирского облисполкома о регистрации МАСС от 28 декабря 1990 г.

По мнению В.П. Мухи, впоследствии избранного председателем Совета МАСС, подписанное «Соглашение» предусматривало «возможности не в отдаленном будущем, а уже в четвертом квартале текущего года восполнить недопоставки продукции по договорам 1990 года».

Объективную основу для экономического сотрудничества составляли единые системы энергообеспечения, лесное, водное хозяйство, транспорт, а также кооперация производства [9]. Причем в условиях провозглашенной конверсии производства регионы считали необходимым договориться о своеобразном территориальном «разделении труда», чтобы «все разом не стали налаживать производство... стиральных машин, а холодильников – никто» [7].

Вошедшим в «Сибирское соглашение» региональным лидерам казалось, что оперативно решить проблему недопоставок и дефицита товаров можно именно на региональном, а не республиканском или союзном уровнях.

Один из участников кемеровской конференции А.А. Кисельников прокомментировал необходимость создания МАСС следующим образом: «Сегодня... ситуация складывается так, что никакая Москва нам уже не поможет. Грубо говоря, из-за нарушения существовавших хозяйственных связей, договоров и т.п. две области – Кемеровская и Тюменская – оказались перед началом зимы на грани голода... а наша, Новосибирская, остается без тепла. ...Ничего не остается, как надеяться на собственные силы» [10].

Следует отметить, что стремление членов ассоциации сохранить контроль над экономическими процессами, вызвало сдержанно-негативную оценку так называемой «демократической» печати. Указанные пункты «Соглашения» объявлялись созвучными указу М.С. Горбачева о стабилизации хозяйственных связей, что, со слов неких «деловых кругов», расценивалось «как неуклюжая попытка законсервировать на неопределенный срок командно-административные отношения в экономике» [10].

Приведенные выше факты подтверждают имеющийся в исследовательской литературе общий вывод о том, что межрегиональные ассоциации возникли «снизу» как реакция регионов на начавшийся распад существовавших хозяйственных связей, а также на бездействие правительства и его неспособность обеспечить нормальные условия для развития [11. С. 3; 12].

Таким образом, стремление региональных руководителей создать новую систему отношений, стимулировать экономическое развитие и не допустить спада производства в условиях развала советской государственной системы являлось одной из важнейших причин создания Ассоциации.

Спад в экономике крайне негативно повлиял на развитие социального обеспечения, здравоохранения и народного образования.

В ходе заседания Совета МАСС 16 ноября 1990 г. были заслушаны сообщения об образовании ассоциаций «Больницы Сибири», «Сибирская культура» и Сибирской ассоциации по подготовке кадров. Участники Совета отметили актуальность поднятых проблем для социального развития Сибири и поручили доработать представленные документы для последующего рассмотрения и утверждения Советом [13].

Спустя два года после создания МАСС председатель Совета ассоциации В.П. Муха вспоминал: «В конце 80-х годов многим стало ясно, что процесс построения рыночной экономики идет с серьезными издержками и его последствия крайне тяжело сказываются на жизни населения провинций... Поэтому сама идея “Сибирского соглашения” была настолько очевидна для тех, кто поздней осенью 1990 года встретился в Кемерово, что не потребовалось долгих обсуждений, зачем и почему мы его создаем» [14].

Еще одной важной причиной образования МАСС стала необходимость не только экономического партнерства, но и взаимодействия территорий в решении социальных проблем.

Идеи социально-экономического сотрудничества в условиях развала советской системы хозяйствования как главная причина объединения сибирских регионов лежат на поверхности и не вызывают сомнений. Однако при

внимательном рассмотрении и анализе текста самого «Соглашения» и первых решений Совета МАСС можно выделить и другие причины создания Ассоциации.

Так, интересным представляется уже само название учредительного документа, из которого следовало, что речь идет об экономическом сотрудничестве именно *Советов*, а не экономических районов или административно-территориальных и национальных образований (республик, краев и областей).

Представляется, что в условиях перераспределения властных полномочий от партийных к советским органам, последние еще не осознавали себя полноценной властью. Необходимо было повысить и подчеркнуть изменившийся статус Советов, а также расширить их компетенцию в экономической сфере.

На стремление Советов повысить свой статус косвенно указывает и один из провозглашенных в документе принципов (седьмой), на основании которых должны были развиваться межрегиональные связи. Он предполагал «обмен информацией и разработками по обеспечению деятельности Советов» (выделено мной. – *Е.Л.*), что явно выходило за рамки «экономического взаимодействия».

Однако отметим и объективную необходимость повышения роли Советов, поскольку в органах советской власти, в отличие от партийных, не было структур реального хозяйственного управления (отделов промышленности, транспорта и т.п.).

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что следующей причиной образования МАСС можно считать стремление краевых и областных советов повысить свой статус как органов полноценной власти в условиях ослабления КПСС и союзной власти как таковой, а также не допустить хаоса в управлении в связи с департизацией государственных органов, учреждений и организаций.

Особое внимание необходимо обратить на провозглашенную в «Соглашении» цель – необходимость создания «интегрированной экономической структуры, объединяющей природно-ресурсный, промышленный, трудовой и научный потенциал региона, что позволяет почти полностью удовлетворять все нужды территорий за счет собственных источников». Содержащееся здесь замечание о потенциальной возможности удовлетворять собственные потребности за счет внутренних ресурсов вряд ли следует считать случайным.

Конечно же, речь не шла об экономической автаркии или суверенитете Сибири. Данное положение, с одной стороны, соответствовало курсу XIX партконференции на хозрасчет территорий. С другой стороны, это был сигнал республиканским и союзным властям о том, что необходимо пересмотреть отношение к сибирскому региону только лишь как к поставщику «дешевого» сырья.

Уже с конца 1980-х гг. в социально-экономическом развитии Сибири все более рельефно стали проявляться диспропорции и противоречия, разрешение которых требовало значительных средств. Их можно было получить, добившись у центральных властей перераспределения доходов от продажи сибирских сырьевых ресурсов.

На это же указывает еще один из провозглашенных в документе принципов (шестой), который предполагал

проведение совместных консультаций при принятии решений экономического и политического характера, затрагивающих интересы территории и проводимых на уровне «республика (РСФСР) – территория». Вопрос перераспределения доходов был важен и с точки зрения формирования местных бюджетов, от наполняемости которых зависело экономическое полномочие Советов.

Из этого можно сделать вывод, что следующей причиной создания «Сибирского соглашения» стала необходимость формирования структуры, способной отстаивать социально-экономические интересы сибирских регионов на российском уровне.

Это подтверждалось решением № 12, принятым на первом заседании Совета МАСС. В соответствии с ним предполагалось установить договорные экономические отношения между «Республикой и соответствующими автономными республиками, краями, областями, автономными и национальными округами» [15]. Председателю Совета МАСС В.П. Мухе поручалось направить соответствующие документы в Верховный Совет РСФСР и Совет министров РСФСР.

На следующую причину объединения сибирских регионов указывает третий из провозглашенных принципов взаимодействия. В нем речь идет о согласованном участии во «внешнеэкономической деятельности с возможностью перераспределения импортно-экспортных поставок партнеров».

В условиях начавшейся либерализации внешней торговли сибирские регионы могли стать конкурентами на международном рынке сырья. Следовательно, объединение было необходимо для того, чтобы не допустить снижения цен и гарантировать прибыль, т.е. для формирования единой экспортной политики.

Одним из важнейших направлений реформ на завершающем этапе перестройки стал поиск новой модели отношений центра с республиками, краями и областями. Причем сами регионы на различных уровнях пытались навязать союзному руководству свое видение будущей федерации.

После подписания «Соглашения» в Кемерово В.П. Муха, отвечая на вопросы журналистов, заявил, что вновь создаваемая структура является «экономической основой будущего закона о местном самоуправлении», а также «предпосылкой для того, чтобы в будущем регион Западной Сибири выступал коллективным субъектом федерации в реализации экономической реформы для более полного использования своего природно-экономического и научно-технического потенциала» [9].

Таким образом, еще одной причиной создания «Сибирского соглашения» можно считать стремление сибирских регионов включиться «снизу» в процесс выстраивания новой модели федеративных отношений в СССР.

Вопрос о политических причинах создания Сибирского соглашения требует особого внимания. Политические реформы М.С. Горбачева, направленные на повышение роли Советов, сокращения численности партийной номенклатуры и т.п., вызывали недовольство руководящего аппарата, в том числе и регионального. Причем роль региональных лидеров, в условиях ослабления центральной власти, объективно возрастала, по-

сколькx теперь они становились не просто функционерами, а политиками. Однако при этом возрастала их ответственность за углублявшиеся кризисные явления на местах. «Роль местных лидеров была незавидна – обеспечить адаптацию старой экономики и... советского общества к новым, еще квазикапиталистическим отношениям... в условиях ограниченных ресурсов» [16. С. 18].

Уже на учредительной конференции в Кемерово прозвучали призывы учредить региональный Совет народных депутатов, создать ассоциацию народных депутатов СССР и РСФСР по Сибири, выработать концепцию интеграции политической деятельности в регионе и т.п. Однако В.П. Муха выступил сторонником только экономического взаимодействия, заявив: «Давайте для начала выполним взаимные обязательства и договоры текущего года. Только в этом случае мы можем рассчитывать на широкую поддержку нашего соглашения» [7].

Уже на первом заседании Совета МАСС было принято решение относительно проекта будущей Конституции России [17]. В нем отмечались такие недостатки, как: изменение названия государства (вместо РСФСР – Российская Федерация), отсутствие упоминания о Союзе ССР, отсутствие термина «социалистический» и т.д. Эти вопросы Совет считал настолько важными, что предлагал решать их только на референдуме.

Высказанные замечания решено было направить в Конституционную комиссию. Следовательно, деятельность МАСС не ограничивалась лишь социально-экономическими вопросами. Однако придерживаться принципа «невмешательства» в политику в тех условиях было очень сложно, поскольку часть российского руководства во главе с Б.Н. Ельциным проводила политику, объективно направленную на развал СССР. В частности, через Верховный Совет РСФСР с явными нарушениями «протаскивался» упоминаемый проект новой Конституции, в случае принятия которого союзные органы власти теряли бы опору в регионах России.

Некоторые члены Совета МАСС являлись народными депутатами РСФСР, следовательно, автоматически втягивались в политическую борьбу. «Сибирское соглашение» объективно становилось «всесибирской политической трибуной», которую пытались использовать многие региональные лидеры.

Тенденция к политизации деятельности Сибирского соглашения закрепилась на заседании Совета 8 февраля 1991 г., в ходе которого было принято решение образовывать политический совет Ассоциации «в составе председателей Советов народных депутатов террито-

рий» [18]. Мотивировалось это необходимостью решения «вопросов политического характера» в рамках Ассоциации. Председателю Совета МАСС В.П. Мухе поручалось войти с предложениями к министру обороны СССР и в Президиум Верховного Совета РСФСР о включении председателей Советов краев и областей Ассоциации в состав членов военного Совета соответствующих округов.

Таким образом, политические причины создания МАСС явно не прослеживаются. В то же время сама ситуация постоянной политической борьбы как на союзном, так и на российском уровне, а также включенность членов Совета Ассоциации в политические структуры страны, способствовали неизбежному втягиванию Сибирского соглашения в обсуждение политических проблем.

В конце 1991 г. обозначилась явная угроза дезинтеграции не только союзного, но и российского политического пространства. Существовавшие в СССР отношения между центром и регионами, основанные на жесткой партийной вертикали КПСС, оказались разрушенными.

Развал централизованной политической системы повлек за собой резкое нарастание кризиса в социально-экономической сфере, что проявилось в резком ухудшении снабжения городов, падении трудовой дисциплины и производительности труда, сокращении объемов производства. Затянувшийся политический кризис в центре оставил регионы один на один с их проблемами.

Таким образом, события августа – декабря 1991 г. показали правильность и необходимость объединения сибирских регионов. Перестройка закончилась фактической ликвидацией центральной власти, развалом СССР, причем в дезинтеграционные процессы оказалась втянутой и сама РСФСР. Однако одним из противовесов дальнейшему распаду России стали ассоциации экономического взаимодействия, в частности МАСС, взявшие курс на укрепление и расширение горизонтальных межрегиональных связей.

Объединение сибирских регионов позволяло хоть как-то защитить социально-экономические интересы территорий от непредсказуемой и слабо сбалансированной федеральной политики [19. С. 24]. Потенциально ассоциации являлись основой для интеграции страны. Однако, несмотря на признание со стороны новых российских властей, «Сибирскому соглашению» еще предстояло пройти испытание на прочность в условиях новой политической борьбы между Б.Н. Ельциным и Верховным Советом РФ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Елохина Т.П.* Психология политического сотрудничества в России. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2004.
2. *Экономическая реформа и социально-экономическое развитие Сибири // Регион: экономика и социология.* 1991. Вып. 1: Январь–апрель. Новосибирск: Наука, 1991.
3. *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М.: Русь-Олимп; Астрель; АСТ, 2007.
4. *Критика и библиография / Б.С. Хореев/ Региональная политика в СССР (экономико-географический подход).* М.: Мысль, 1989.
5. *Холодова О.И.* Управление развитием межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия: Автореф. ... канд. экон. наук. М., 1998.
6. *Сибирское соглашение.* Об основных принципах экономического сотрудничества местных Советов народных депутатов Алтайского и Красноярского краев, Кемеровской, Новосибирской, Омской, Томской, Тюменской областей и Хакаской автономной области. 2 октября

- 1990 г. // Текущий архив Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» (Далее – Текущий архив МАСС).
7. *Советская Сибирь* (Новосибирск). 1990. 30 окт.
  8. *Решение Совета МАСС от 16 ноября 1990 г. № 9* О заключении договоров на 1991 год // Текущий архив МАСС.
  9. *Советская Сибирь*. 1990. 5 окт.
  10. *Сибирская газета* (Новосибирск). 1990. 15–23 окт.
  11. *Холодова О.И.* Управление развитием межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия: Автореф. ... канд. экон. наук. М., 1998.
  12. *Колодина Е.А.* Исследование процессов пространственно-экономической интеграции на примере Сибири. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2003.
  13. *Решение Совета МАСС от 16 ноября 1990 г. № 13* Об ассоциациях «Больницы Сибири», «Сибирская культура» и Сибирской ассоциации по подготовке кадров // Текущий архив МАСС.
  14. *Муха В.* Сибирское плечо России // *Международная жизнь*. 1993. 4 марта.
  15. *Решение Совета МАСС от 16 ноября 1990 г. № 12* О принципах экономических отношений в РСФСР на период перехода к рыночной экономике // Текущий архив МАСС.
  16. *Соловьев Е.А.* Выживший: региональный лидер в эпоху перемен. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.
  17. *Решение Совета МАСС от 16 ноября 1990 г. № 11* О проекте Конституции (Основного закона) Российской Федерации // Текущий архив МАСС.
  18. *Решение Совета МАСС от 8 февраля 1991 г. № 1* О взаимодействии // Текущий архив МАСС.
  19. *Аксенов В., Бовин А., Вавилин Е.* Проблемы экономического развития Сибири и участие МАСС в их решении // *Регион: экономика и социология*. 1996. № 4.

Статья представлена научной редакцией «История» 23 июня 2009 г.