

ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 93/94(908)

DOI: 10.18413/2408-932X-2016-2-2-57-61

Борщик Н. Д.

**ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
И СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ (НА ПРИМЕРЕ КУРСКОГО РЕГИОНА)**

Борщик Наталья Дмитриевна, доктор исторических наук, профессор. Курский государственный университет,
ул. Радищева, 33, г. Курск, 305000, Россия. E-mail: arktur4@rambler.ru

Аннотация

Интенсивное интегрирование России в мировое экономическое пространство в условиях современной геополитической обстановки требует более пристального внимания к устойчивому и динамичному развитию ее регионов. Трансформация российского общества на современном этапе привлекла самое пристальное внимание как к институтам гражданского общества и государства в целом, так и к проблемам управления социально-экономическим развитием ее регионов.

В статье рассматривается одна из сложных внутренних проблем современной России – соотношение полномочий властных структур федерального и регионального уровней в сфере эффективного управления регионами. В настоящих условиях усиления роли России в мировом сообществе, активизации экстремистской деятельности в традиционно считавшихся «устойчивыми» в этом отношении европейских странах, повышении террористической угрозы в отдельных регионах Российской Федерации требуется осмысление исторического опыта взаимодействия центральных и местных властей.

Автором сделана попытка проследить историю управления конкретным регионом в советский и постсоветский период.

Ключевые слова: история регионального управления; Курский регион.

Borshchik N. D.

**THE HISTORY OF NATIONAL REGIONAL MANAGEMENT
AND MODERN REALITIES (EXAMPLE OF KURSK REGION)**

Borshchik Natalya Dmitrievna, Doctor of Historical Sciences, Professor. Kursk State University,
33 Radishcheva St., Kursk, 305000, Russia. E-mail: arktur4@rambler.ru

Abstract

Intensive Russian integration into the global economy in today's geopolitical situation requires more attention to sustainable and dynamic development of its regions. The transformation of Russian society at the present stage has attracted the most attention both to the institutions of civil society and the state in general, and to the management problems of socio-economic development of its regions.

The article focuses on one of the most complex internal problems of modern Russia – the right balance of federal and regional management in the region for achieving effectiveness. In real conditions of the strengthening role of Russia in the world community, with the activation of extremist efforts in the European countries which were traditionally considered to be "steady" in this regard, and with the increase of terrorist threat in certain regions of the Russian Federation it is important to analyze the historical experience of interaction of the central and local authorities.

The author has made an attempt to track the history of management in Kursk region in the period of the Soviet Union and modern Russia.

Keywords: history of regional management; Kursk region.

Введение. Сложные процессы интеграции
России в мировое сообщество на региональном

уровне автоматически ведут к фундаментальным
проблемам, с которыми постоянно сталкиваются

российские федеральные властные структуры – взаимоотношения центра и субъектов федерации с их уровнем полномочий и компетенций. В современных российских реалиях возникли так называемые проблемы «федерализма и регионализма» и, как результат, – неравномерность регионального развития, появление в рейтинге успешности регионов как стабильно благополучных субъектов Федерации, так и отстающих по ключевым показателям. Вызовы времени требуют осмысления отечественного опыта управления регионами и их социально-экономическим развитием.

Целью настоящего исследования стало изучение истории регионального управления в советский и постсоветский период на примере Курского региона. Исследование основано на опубликованных в открытой печати материалах; использованы как печатные, так и Интернет-источники. Привлечены сочинения советских и современных специалистов, зарубежных публицистов. Работа выполнена с учетом важнейших общенаучных методологических принципов, в частности, принципов объективности и историзма, предусматривающих анализ собранной информации в контексте конкретной исторической обстановки, который дополняют такие специальные методы исследования, как многофакторность, сравнение, аналогия и др. Далее предлагаются основные результаты исследования и некоторые выводы.

Советская система государственного управления в целом имела целый ряд особенностей, которые влияли и на управление регионами. Практически во всё время своего существования Советский Союз был одним из самых централизованных государств в мире при наличии плановой экономики и отсутствии частной собственности. Отдельным регионам, как и хозяйствующим субъектам, не было предоставлено никакой самостоятельности. Очевидно, что в таких условиях говорить о культуре местного самоуправления было бы неуместно, так как деятельность местных органов власти полностью контролировалась вышестоящими органами. Они, в свою очередь, ориентировались на показатели годовых и пятилетних планов, разрабатываемых Государственным плановым комитетом.

После периода «застоя» стало понятным, что в СССР к 1980-м годам был уже исчерпан ресурс «стремительной индустриализации», присущей 1930-м, и страна вступила в фазу системного кризиса. Реформы М. Горбачева, направленные на интенсификацию советской экономики,

которые многими современными исследователями и общественными деятелями оцениваются крайне негативно [см.: 1, с. 82; 3], ускорили развитие кризиса.

Несмотря на особенности исторического контекста конца XX в., распад Советского Союза аналогичен распаду многих империй, имевших общие характерные черты: авторитет центральных властей крайне низок при усилении политических амбиций региональных и местных властей; страна практически неуправляема из-за деградации государственных институтов и т.п. [см.: 4]

Нужны были не только экономические реформы, но и радикальная модернизация системы государственного и регионального управления, местного самоуправления, создание нормативно-правовой базы для возможности формирования новой политической культуры, в том числе, по мнению зарубежных авторов, в духе «цивилизованной децентрализации» [9, 10]. Но курс социально-экономических реформ, предложенный правительством в начале 1990-х годов, полностью игнорировал региональную составляющую: «Ельцинское правительство начало обращаться к проблеме регионализации реформ с опозданием, лишь с середины 1992 года. В обращении к региональным руководителям на встрече в Чебоксарах в сентябре 1992 г. Ельцин признал, что региональные проблемы реформаторского курса проигнорированы и что необходимо перенести фокус реформ с Москвы на регионы» [5].

В действительности дело обстояло еще хуже. Политический и экономический кризис в начале 1990-х привел к стремительному обособлению регионов. Местные власти и региональные лидеры пытались в этих непростых условиях уберечь подведомственные им территории от охватившего страну хаоса. Возникла интересная ситуация, когда местные чиновники для решения своих проблем пытались игнорировать федеральное законодательство – на местах принимались нормативы, не только существенно ограничивающие выплаты федеральных пособий, но и изменявшие налоговую базу. Кроме этого, региональные лидеры в местном самоуправлении стали видеть угрозу своей реальной власти в условиях кризиса центральной власти и обособления регионов.

Ко второй половине 1990-х годов неопределенность в отношениях федерального центра и регионов России так и не была преодолена. Значительный политический вес региональных лидеров [7], их влияние на принятие решений законодательной и

исполнительной властью, бесконтрольность и всеобъемлющий характер власти губернаторов в регионах породили явление в экономической жизни страны, печально известное как «бонапартизм». Последний означал гипертрофированное значение руководителей субъектов федерации в системе государственной власти, проявляющееся как внутри региона, так и на уровне федерации. Главной чертой его являлось противостояние федеральному центру и представительству федеральных органов власти в регионах. Существование этого своеобразного явления возможно только в условиях слабости федеральных властей, их неспособности контролировать субъекты федерации, как в плане соблюдения действующих федеральных законов, так и в отношении создания законов для регионов.

Ярким примером проявления «бонапартизма» можно считать деятельность А.В. Руцкого на посту губернатора Курской области в 1996–2000 гг. Многочисленные опросы общественного мнения показывали, что в этот период среди наиболее острых, нерешенных проблем Курской области респонденты называли проблемы экономики области, долги по зарплате, пенсиям и пособиям, безработицу, социальные проблемы, низкий уровень благосостояния. Другими словами, данные социологических опросов общественного мнения курян позволяют косвенно судить об оценке деятельности губернатора и его администрации. Предвыборное обещание сделать из Курской области за четыре года «черноземный Кувейт» и привлечь значительные иностранные инвестиции в экономику А.В. Руцким не были выполнены. Проблема слабости областной промышленности и сельского хозяйства оставалась, по мнению жителей, главной. Социальные проблемы Курской области (долги по зарплате, пособиям, благосостояние населения, строительство жилья и др.) также требовали решения. «Очевидно, что губернаторская власть в Курске в условиях практической реализации регионального бонапартизма осталась самоцелью, а не средством достижения экономических и социальных целей» [6, 8].

В этих условиях федеральный центр начал предпринимать первые шаги по упорядочению управления регионами: была сделана попытка ограничить всевластие глав регионов. В частности, появились проекты договоров о разграничении полномочий и предметов ведения федерального центра и регионов.

После инаугурации в марте 2000 г. В.В. Путин открыто выступил против

«регионального бонапартизма»; в рекордные сроки была проведена так называемая федеральная реформа. Главы регионов уже не выбирались, а назначались Президентом и могли быть отстранены им в случае нарушения норм законодательства РФ. Страна была разделена на федеральные округа, в каждый из которых назначался полномочный представитель Президента. Очевидно, что эти меры, ограничивающие властные полномочия региональных лидеров, были предприняты с целью построения сильной централизованной вертикали власти, опирающейся не на политические, а на финансовые рычаги.

На современном этапе уместно провести такую историческую параллель: как на рубеже 1990-х наблюдался «распад империи» (СССР. – Н.Б.), так сегодня идет обратный процесс – «собрание земель». При этом необходимо учитывать, что современная политическая система радикально отличается от советской, а значит, структура современных региональных социально-экономических систем с появлением пространственной экономики и пространственных инноваций, а также общемировые глобалистские тенденции делают принципиально невозможным использование опыта советских методов управления государством.

Тем не менее, деятельность региональных администраций значительно осложняется отсутствием у правительства РФ четкой региональной политики, обеспечивающей справедливое отношение ко всем регионам и в то же время адекватно реагирующей на особенности развития региональных социально-экономических систем. В этих условиях большая ответственность возлагается на региональные органы управления, в связи с чем выдвигается актуальная задача по созданию эффективных систем местного управления и выработке оптимальных региональных стратегий. В то же время центр тяжести в решении многих социальных проблем все более смещается на уровень муниципального образования. Не вызывает сомнения тот факт, что решение социальных проблем территорий возможно лишь при стабильно работающей и развивающейся экономике. От того, как работают предприятия, как функционирует малый бизнес, каков инвестиционный климат территории, какими ресурсами она обладает, во многом зависит решение социально-экономических проблем территории.

Современная Курская область выступает как один из субъектов Центрального федерального

округа и входит в состав Центрально-Черноземного экономического района. Среди актуальных проблем эффективного регионального управления можно выделить повышение инвестиционной привлекательности муниципальных районов Курской области, для чего необходимо реализовать ряд мер:

- эффективное использование бюджетных средств на проведение мероприятий по развитию агропромышленного производства;
- ограничение насыщения продовольственного рынка импортной продукцией и повышение уровня продовольственной безопасности;
- создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

Курская область имеет статус приграничного региона, а значит, теоретически имеет возможность налаживать трансграничное сотрудничество. Сферы взаимодействия с сопредельными государствами различны и зависят от социально-экономического развития, потребностей, уровня конфликтности и пр. Они могут охватывать торговлю, инвестиции, агропромышленный комплекс, т.е. приграничное сотрудничество может развиваться по многим направлениям, способствуя развитию и укреплению хозяйственных, культурных, гуманитарных связей между приграничными территориями РФ и сопредельных государств, способствовать созданию и эффективному развитию экономической и социальной инфраструктуры на приграничных территориях. Совместное решение экономических, транспортных, энергетических, коммунальных, экологических, социально-демографических, гуманитарных и других проблем приграничных территорий может реализоваться на основе совместно или согласованно разрабатываемых проектов [2].

Для реализации этих целей необходим ряд условий – от образования специальных органов управления приграничным сотрудничеством и привлекательного инвестиционного климата до создания условий, способствующих прохождению экспортных и импортных товаров через приграничную территорию РФ и совершенствования миграционного, налогового, таможенного, уголовного законодательства.

Как пример взаимовыгодного сотрудничества двух приграничных областей – Курской (в составе РФ) и Сумской (в составе Украины) в 2007 г. был образован еврорегион «Ярославна». За годы существования еврорегион зарекомендовал себя исключительно с положительной стороны: упрощение пересечения границы, новые туристические маршруты, модернизация транспортной инфраструктуры,

культурное взаимодействие и пр. Еще до создания «Ярославны» Курскую и Сумскую области связывало соглашение о сотрудничестве. С 2002 года внешнеторговый оборот между регионами вырос в шесть раз, почти до 60 млн долларов. Более 40 млн долларов – итог только девяти месяцев 2013 г. Курская и Сумская области значительно нарастили товарооборот и обмен культурными связями: работал международный лагерь студенческого актива «Славянское содружество»; Курская епархия совместно с органами власти Сумской области организовали единственный в стране международный крестный ход с чудотворной иконой по территориям двух областей. Были подписаны и реализовывались 19 соглашений между городами, районами и сельскими территориями участников еврорегиона «Ярославна». Опыт двух регионов приводился в пример Ассоциацией европейских приграничных регионов (АЕПР), собравшейся в Курске в 2011 г. В планах на 2014 г. было создание совместных бизнес-проектов, Сетевого трансграничного университета на базе Курского госуниверситета, уроки русской и украинской культуры в школах, совместное изучение фольклорных традиций и мн. др.; был обсужден широкий круг вопросов взаимодействия Курской и Сумской областей в сферах экономики, экологии, молодежной политики, культуры, спорта и др., высказан ряд новых инициатив.

Но после государственного переворота на Украине 2014 г. реализация проекта была приостановлена, на официальном уровне все мероприятия и встречи оказались замороженными. Тем не менее, Курская область как приграничный регион продолжает свое развитие. Исследование состояния приграничного сотрудничества показало необходимость усиления внимания к этой сфере деятельности приграничных субъектов Российской Федерации не только со стороны государства, но и бизнес-структур, политических элит и оппозиции. При этом совершенствование системы управления в отношении приграничных регионов должно быть направлено на скорейшее выравнивание их социально-политического потенциала и повышение уровня жизни населения, а не служить корыстным интересам отдельных социальных групп. Органы местного самоуправления тоже не должны оставаться в стороне, хотя у нас в стране нет нормативных актов, делегирующих подобные государственные полномочия органам и должностным лицам приграничных муниципалитетов.

Заключение. В условиях современного геополитического положения России можно отметить, что при выстраивании эффективного управления регионами следует учитывать, во-первых, отечественный исторический опыт; во-вторых, существенные недостатки федеративного устройства нашей страны:

- угроза сепаратизма и отделения отдельных территорий;
- этнические и культурно-национальные конфликты;
- привилегированное положение отдельных субъектов вследствие необходимости удержания их в составе Российской Федерации;
- потеря управляемости и оперативности власти в российских географических и климатических условиях. Учитывая исторический опыт реформирования государственного, регионального управления и местного самоуправления, обоснованно можно предложить в российской государственности усиление «имперских начал» с дальнейшей централизацией (укрепление вертикали власти).

Постсоветский период убедительно показал, что федерация является единственно возможной на данном историческом этапе формой существования такого неоднородного, многонационального, многоконфессионального государства, как Россия. Но экономический рост и повышение благосостояния населения связано с интересами как отдельных регионов, так и всего государства в целом. Именно поэтому управление регионами современной России сегодня приобретает большое значение и становится одним из ведущих направлений в развитии нашего государства.

Литература

1. Бжезинский, З. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы / Пер. с англ. О. Ю. Уральской. М.: Международные отношения, 1998. 255 с.
2. Борщик, Н.Д. Совершенствование системы управления приграничным регионом (на примере Курской области) // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2015. № 3 (6). С. 56-58. [Электронный ресурс] URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23802467> (дата обращения: 22.03.2016).
3. Брейтвейт, Р., Мэтлок, Д., Тэлботт, С. Горбачев. Крах советской империи / Пер. с англ. М.: Алгоритм, 2012. 400 с.
4. Верт, Н. История советского государства. 1900-1991 / Пер. с фр. М.: Прогресс: Прогресс-Академия, 1992. 480 с.
5. Герасимов, Г. Гайдар и его реформы // Эксперт Online. [Электронный ресурс] URL: http://expert.ru/2009/12/17/reformy_gaidara/ (дата обращения: 21.03.2016).

6. Магомедов, А. Мистерия регионализма: Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» (сравнительный анализ на примере республик и областей Поволжья) [Электронный ресурс] URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/19192911/> (дата обращения: 21.03.2016).

7. Пшенкин, А.А. Metaphorical Image of the USSR / Russia in American and Russian Political Discourse // Политическая лингвистика. 2006. № 20. С. 146–160.

8. Сарычев, С. Губернаторство Александра Руцкого: развитие регионального бонапартизма (1996–2000). [Электронный ресурс] URL: http://kursk-psychol.narod.ru/agn_kursk/statdwa.pdf (дата обращения: 21.03.2016).

9. The Soviet dictatorship / by H. McClosky and E. Turner. New York: McGraw-Hill, 1960. 657 p.

10. Raymond, E. The Soviet State. New York – London, 1968. 248 p.

References

1. Brzezinski, Z. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1998. 255 p.
2. Borshchik, N. D. The Development of the System of Management in the Border Region (Example of Kursk Region). *Rossiyskaya nauka i obrazovaniye segodnya: problem i perspektivy [Russian science and education today: problems and prospects]* No. 3(6) (2015). Pp. 56-58. [Online] URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23802467> (date of access: March 22, 2016).
3. Braithwaite, R., Matlock, D., Talbott, S. *Gorbachev. The Collapse of the Soviet Empire*. Moscow: Algoritm, 2012. 400 p.
4. Werth, N. *The History of the Soviet State. 1900–1991*. [Histoire de l'Union Soviétique. De l'Empire russe à la CEI, 1900-1991]. Moscow: Progress, 1992. 480 p.
5. Gerasimov, G. Gaidar and his Reforms. *Expert Online*. URL: http://expert.ru/2009/12/17/reformy_gaidara/ (date of access: 21.03.2016).
6. Magomedov, A. *Mystery of Regionalism: The Regional Governing Elites and Regional Ideologies in Modern Russia: Models of a Political Reconstruction "from the bottom upwards"*. [Online] URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/19192911/> (date of access: March 21, 2016).
7. Pshenkin, A. A. Metaphorical Image of the USSR / Russia in American and Russian Political Discourse. *Politicheskaya lingvistika*. No. 20 (2006) Pp. 146-160.
8. Sarychev, S. *Alexander Ruskoi's Governorship: the Development of Regional Bonapartism (1996–2000)*. [Online] URL: http://kursk-psychol.narod.ru/agn_kursk/statdwa.pdf (date of access: March 21, 2016).
9. McClosky, H. and Turner, E. *The Soviet Dictatorship*. New York : McGraw-Hill, 1960. 657 p.
10. Raymond, E. *The Soviet State*. New York – London, 1968. 248 p.