

УДК 94:316.334.3(571.1)
DOI 10.17223/19988613/38/8

Е.В. Луков

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В 1990-х гг.: НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АССОЦИАЦИИ «СИБИРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ»

*Статья подготовлена в рамках проекта НУ 8.1.32.2015С
«История изучения и освоения Сибири» научного фонда Д.И. Менделеева.*

Рассматривается деятельность ассоциации «Сибирское соглашение» в сфере социальной защиты населения в условиях переходного периода 1990-х гг. В ходе выстраивания взаимодействия как между регионами, так и территорий с федеральными органами власти создавались механизмы информирования о ситуации на местах, устанавливались каналы трансляции региональных интересов на уровень центра, появлялись возможности воздействия на федеральную власть с целью изменения законодательства и проводимой политики в сфере социальной защиты населения.

Ключевые слова: Сибирь; Сибирское соглашение; межрегиональное взаимодействие; региональная политика; социальная политика; социальная защита.

Социальная политика всегда является одним из факторов поддержания стабильного развития общества. Особенно ее роль возрастает в условиях переходного периода, который характеризуется трансформацией институтов и дефицитом ресурсов. На рубеже 1980-х – 1990-х гг. особенно болезненными стали вопросы разграничения ответственности между центром, регионами и хозяйствующими субъектами относительно выполнения социальных обязательств, поскольку федеральные власти старались нормативно закрепить решение социальных вопросов за территориями, а предприятия де-факто снимали с себя «лишнюю» ответственность в рассматриваемой сфере. В то же время становление федерализма позволило регионам оказывать воздействие на центр с целью корректировки проводимого курса, исходя из ситуации на территориях, а также выработки основ новой региональной социальной политики. Тем не менее большая часть ответственности оказалась возложена на местную власть как «самую близкую» населению. Ограниченность ресурсов, особенно финансовых, заставляла администрации территорий искать новые формы решения социальных проблем, одной из которых стало развитие межрегионального взаимодействия. Рассмотрение механизмов решения острых социальных проблем в период 1990-х гг. на региональном уровне позволит лучше понять причины сохранения устойчивости государства и недопущения крупных акций социального протеста. Эти механизмы вновь могут оказаться востребованными в кризисных условиях.

Цель исследования – в ходе ретроспективного анализа взаимодействия региональных властей в 1990-е гг. выявить механизмы решения острых социальных проблем в Сибири, а также отстаивания интересов региона в федеральном центре. Объектом исследования стало социальное развитие Сибири в 1990-е гг., предметом – деятельность, проводимая в рамках межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), направ-

ленная на социальную защиту населения в условиях переходного периода.

В начале 1990-х гг. резко изменилась ситуация в социальной сфере, что было связано как с политическими, так и с экономическими факторами. Прежде всего, произошел отказ от советской идеи выравнивания уровня жизни, которая проявлялась в регулировании заработной платы, цен на продукты первой необходимости, доступности мест рекреации и т.д. Наряду с этим углубление экономического кризиса, во многом спровоцированного реформами, привело к резкому сокращению доходов, росту цен, ослаблению механизмов государственного регулирования. Для социальной сферы стали характерны такие явления, как бедность, ограниченность доступа к социальным благам, низкое качество предоставляемых услуг. Происходило падение уровня жизни основной массы населения, что усиливало протестные настроения и сужало социальную базу проводимых реформ. В особенно тяжелом положении оказались группы населения с ограниченными возможностями.

В Сибири сложилась следующая структура нуждающихся в социальной защите: пенсионеры – 50%, инвалиды – 15%, многодетные семьи – 20%, другие категории граждан (неполные семьи, сироты и т.д.) – 15%. Социально-демографическая ситуация в сибирских регионах выглядела следующим образом: пенсионеры составляли от 10 до 25%, инвалиды (I и II группы) – от 1 до 3%. Процент малообеспеченных по отдельным регионам Сибири доходил до 15 (Омская область). Таким образом, регионы отличались по количеству нуждающихся в помощи, а также по наличию мест в стационарах, численности социальных работников и т.д. Существовали различия и по обеспеченности самих социальных служб. Федеральные нормативы не были еще разработаны, но на практике сложились следующие показатели: районному отделу соцзащиты требовались один автомобиль, компьютер, один социальный

работника на 100 подопечных, но таким требованиям отвечало не более 1/3 регионов Сибири [1. Л. 121–128].

В итоге ситуация в социальной сфере потребовала от властей всех уровней принятия экстренных мер для ее улучшения. На федеральном уровне было образовано Министерство социальной защиты, а на уровне администраций субъектов РФ стали создаваться структуры, отвечавшие за социальную политику. В то же время бюджетный дефицит, появление новых проблем в условиях несформировавшейся нормативной базы и отсутствия методических указаний из центра подталкивали регионы к совместному поиску решений.

Одним из первых межрегиональных документов, где были подняты проблемы социальной сферы, стала Концепция комплексной программы развития Сибири, принятая Советом МАСС в июле 1992 г. Приоритетные направления деятельности были обозначены достаточно широко: уровень заработной платы и цен, проблема занятости и вынужденной миграции населения, формирование и регулирование региональных рынков труда, социальные гарантии населению и т.д. В то же время именно в актуализации такого направления, как социальная защита и социальная политика, заключалась значимость данной концепции.

Непосредственная организация межрегионального взаимодействия в социальной сфере первоначально должна была строиться на основе программно-целевого метода. В исполнительной дирекции МАСС была создана специальная дирекция программы по социальным вопросам. Однако в условиях катастрофического нарастания проблем в социальной сфере Сибири участники «Сибирского соглашения» в начале 1993 г. выступили с инициативой о создании специального органа, способствующего развитию взаимодействия. Вскоре Совет МАСС принял решение о создании Координационного совета по социальной политике (КССП), что мотивировалось «чрезвычайной остротой социальных проблем в Сибирском регионе» [2].

К основным задачам КССП были отнесены: разработка концепций и программ единой социальной политики территорий, содействие выполнению федеральных программ, разработка рекомендаций для органов власти и управления, налаживание информационного обмена между участниками МАСС, подготовка проектов нормативных документов и т.д. Координационный совет состоял из заместителей глав региональной исполнительной власти по социальным вопросам. Возглавил КССП заместитель главы администрации Томской области Владимир Анатольевич Бауэр¹. Деятельность КССП должна была строиться по перспективному плану, который формировался председателем Совета на основе предложений от региональных структур исполнительной власти, ответственных за социальные вопросы. Заседания координационного совета должны были проводиться не реже одного раза в квартал.

Летом 1993 г. Совет МАСС поручил Координационному совету по социальной политике, совместно с

Исполнительной дирекцией Ассоциации, в срочном порядке разработать региональную программу социальной защиты населения. Для выполнения поручения КССП организовал сбор данных по регионам и поставил вопрос о регулярном обмене информацией и формировании баз данных о нуждающихся в социальной защите в масштабе Сибирского региона. Также КССП выступил с инициативой создания при исполнительной дирекции МАСС сектора координации социальной политики на штатной основе. Это мотивировалось значительным объемом работы, проводимой координационным советом, что требовало привлечения дополнительных кадров и финансовых средств. Одними из задач сектора должны были стать создание временных творческих коллективов по разработке отдельных проблем и координация их работы. В итоге взаимодействие КССП с исполнительной дирекцией (ИД) МАСС было достигнуто путем введения должности директора программы по социальным вопросам в состав координационного совета [3. Л. 69].

Приоритетной задачей деятельности КССП в начале 1990-х гг. было объявлено выравнивание уровня жизни территорий, поскольку «именно такое неравенство и есть главный источник социальных напряжений и конфликтов» [1. Л. 129]. Только в четырех регионах – Иркутской области, Бурятии, Хакасии и Ханты-Мансийском АО – было достигнуто финансовое покрытие программ социальной защиты от 70 до 100%. В остальных регионах уровень обеспечения был очень низким, что определялось фактически «нулевым» федеральным финансированием. Необходимо отметить, что «выравнивание» рассматривалось не только как единообразие показателей, но и выработка «единой политики» по отношению к центру. Также речь шла об установлении единообразной структуры расходов. Координационный совет рекомендовал территориям больше средств вкладывать в развитие инфраструктуры системы социальной защиты, «беря пример с Иркутска и Кемерово», а не «сорить деньгами». Последнее относилось к сырьевым регионам, имевшим возможность тратить на программы защиты больше средств, что вызывало недовольство остальных членов МАСС.

Проблема выравнивания прежде всего требовала определения реальной нуждаемости и методик ее расчета. Главным показателем стал устанавливаемый регионами, исходя из их финансовых возможностей, так называемый порог нуждаемости. КССП рекомендовал территориям установить минимальный порог нуждаемости в 75% от прожиточного минимума, что обосновывалось сложившейся практикой в условиях невозможности достоверно определить уровень доходов. Признавалось, что наиболее «верный путь решения проблем, связанных с установлением высокого порога нуждаемости», – привлечение федеральных средств. Предлагалось утвердить единую по Сибири методику расчета прожиточного минимума и его корректировки в зависимости от специфики региона, на основании

чего выработать единый подход к определению критериев нуждаемости. Для этого в качестве дополнительных мер планировалось создать сибирский банк данных по социальным показателям, а также наладить между территориями обмен опытом в проведении социальной политики. При выполнении регионами Сибири этих предложений МАСС получала достаточно оснований для выхода на федеральный уровень, с тем чтобы нормативно закрепить «сибирский порог нуждаемости» на федеральном уровне в качестве регионального стандарта, установить принципы разграничения ведения и совместного финансирования этой базовой для социальной защиты программы.

Значительная часть работы координационного совета по социальной политике оказалась связана с реализацией на местах постановлений федеральных структур. Сибирские регионы поднимали вопросы о доработке нормативных актов о предоставлении жилищных льгот «чернобыльцам», координации деятельности по оказанию помощи инвалидам и т.д. [1. Л. 130, 131], что становилось основой для развития взаимодействия не только по горизонтали, но и по вертикали. КССП стал площадкой согласования интересов территорий между собой, а также сибирских регионов с центром. В одном из заседаний координационного совета в 1993 г., наряду с представителями министерств социального блока, приняла участие министр соцзащиты Э.А. Памфилова. По результатам встречи был подписан совместный протокол, «определяющий ряд взаимных обязательств сторон на ближайшую перспективу» [Там же. Л. 129]. Это создавало основу для совместной проработки самых болезненных вопросов соцзащиты.

Тем временем ситуация в социальной сфере продолжала ухудшаться. Росла задолженность по выплатам пособий и компенсаций, более 40% населения оказалось за чертой уровня прожиточного минимума. Увеличивалось число обращений в органы социальной защиты различных категорий нуждающихся граждан – инвалидов, беженцев, вынужденных переселенцев. В то же время острый политический кризис в конце 1993 г. и последовавшие за ним выборы в новый Парламент, одним из депутатов которого стал В.А. Бауэр, отодвинули социальную политику «на второй план».

Однако острота социальных проблем привела в 1994 г. к активизации деятельности КССП по социальной политике. На состоявшемся в июне 1994 г. в Томске заседании были рассмотрены вопросы о состоянии социальной защиты населения в Сибири и мерах по ее улучшению, а также о приоритетах единой социальной политики МАСС. В целях координации усилий по стабилизации обстановки в Сибирском регионе вновь был поднят вопрос о разработке стратегии межрегиональной программы социальной защиты населения и единой социальной политики. К приоритетным направлениям программы были отнесены «Дети в Сибири», «Реабилитация инвалидов», «Подготовка кадров», «Материально-техническая база объектов и предприя-

тий социальной защиты». Для разработки концепции программы была создана рабочая группа под руководством нового председателя координационного совета В.Е. Хохлова. Территории должны были принять долевое участие в финансировании намеченных работ.

Важная роль в предоставлении социальной помощи отводилась взаимодействию КССП с Министерством социальной защиты РФ. По результатам заседаний координационного совета министерству направлялись просьбы рассмотреть проблемы Сибирского региона и определить план совместных действий. Особо было акцентировано внимание на необходимости принятия пакета нормативных документов, а также выработки механизмов их реализации. Для повышения эффективности совместных действий было подготовлено Соглашение о сотрудничестве между КССП и Министерством социальной защиты РФ [4. Л. 66, 67].

Координационный совет стал площадкой по обмену опытом между сибирскими регионами в сфере социальной политики. В частности, 16–18 августа 1995 г. в Кемерово прошло заседание КССП, на котором рассматривался и был рекомендован регионам Сибири опыт Кемеровской области, где к активной благотворительной деятельности стали широко привлекаться общественные организации, различные фонды, коммерческие и банковские структуры. Кемеровчанам, несмотря на серьезные трудности, удалось ввести 1% сбор с покупок на реализацию социальных программ [5. Л. 19 об.–20 об.]. На заседании КССП в Кемерово 3 ноября 1995 г. был одобрен опыт местной администрации по использованию программно-целевого метода для управления развитием социальной сферы. Использование данного метода признавалось наиболее оптимальным в сложившихся условиях [6. Л. 71].

Решая проблемы людей с ограниченными возможностями в Сибири, КССП совместно с ИД и территориями вел работу по созданию межрегиональных центров социально-профессиональной реабилитации инвалидов. В 1996 г. координационный совет вел работу по созданию на базе Новосибирской областной специальной библиотеки для незрячих и слабовидящих межрегионального тифло-центра [5. Л. 19 об.–20 об.]. Департамент социальной политики ИД МАСС оказал содействие учреждению некоммерческого партнерства общества слепых «Сибинформресурс» [7. Л. 113]. Была выдвинута идея по перепрофилированию слабо загруженных санаториев и профилакториев под оздоровительные центры для детей и инвалидов [8. Л. 41]. Обращалось внимание на важность развития социально значимых производств, в том числе изготовления инвалидных колясок. Предлагалось развивать новые формы услуг, например радиовещания для инвалидов, ветеранов и др. в условиях резкого сокращения трансляции по проводному радио. В качестве новых эффективных средств по реабилитации инвалидов рассматривались компьютерные технологии. Для оперативного обмена информацией по основным показателям уровня жизни

населения планировалось организовать совместное издание межрегионального бюллетеня.

Однако далеко не все идеи и обсуждаемые вопросы удавалось реализовать, прежде всего по причине дефицита ресурсов. В середине 1990-х гг. на заседаниях КССП все чаще стали звучать заявления о том, что программно-целевой метод управления социальной сферой не работает, поскольку «финансирование Сибирского региона из республиканского бюджета, осуществляемое по остаточному принципу... отрицательно сказывается на реализации... программ» [9. Л. 69 об.]. В данной ситуации акцент делался на повышение эффективности адресной социальной помощи. КССП выступал с постоянными обращениями в Государственную Думу об ускорении принятия нормативных актов социальной направленности – «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «Об инвалидах», «О ветеранах», «О прожиточном минимуме» и т.д. Регионы выступали с требованием создания многоуровневой системы социальной защиты населения на основе четкого разграничения прав между федеральным центром, регионами и муниципалитетами. В Правительство была направлена просьба об увеличении для сибирских территорий норм отчисления от налогов в местный бюджет с целью получения дополнительных средств на финансирование социальных программ. В середине 1990-х гг. в условиях резкого снижения уровня жизни КССП выступил с инициативой корректировки концепции социальной защиты населения. Координационный совет обратился в федеральные органы власти с просьбой о признании приоритетности социально-культурной сферы Сибирского региона при разработке федеральных программ развития [6. Л. 71, 71 об.].

КССП стал инициатором проведения межрегиональных научно-практических конференций, на которых велось обсуждение путей развития социальной политики. Одной из самых заметных стала проведенная в августе 1995 г. в Новосибирске Международная сибирская конференция лиц с ограниченными возможностями «Среда обитания. Равные права – равные возможности». На ней активно обсуждалось участие в социальной политике не только государства, но также общественных и коммерческих структур. Среди других значимых вопросов, обсуждавшихся на конференции, можно выделить следующие: налаживание практического взаимодействия между различными структурами, реабилитация инвалидов и их интеграция в общество, программы социальной помощи и др. Участники конференции наметили широкую программу действий. Было объявлено о создании межрегиональной Сибирской ассоциации общественных организаций инвалидов. В целом выработанные конференциями рекомендации способствовали внесению определенных коррективов в практическую деятельность органов исполнительной власти территорий. Ставилась задача разви-

вать совместные научные разработки проектов социальных программ.

Во второй половине 1990-х гг. на Советах МАСС отмечалось, что некоторые негативные тенденции, такие как возрастание бедности, безработицы, детской беспризорности, приобретают застойные черты. Принимаемые Правительством меры носят разрозненный характер, не объединены общей идеей, имеют сиюминутные целевые установки. Население в них не вовлечено и, как правило, пассивно сопротивляется начинаниям реформаторов. Анализ среднедушевых доходов населения Сибири позволял говорить о его значительной бедности, а качество социальных услуг было ниже, чем в среднем по России. В то же время отмечалось, что сложность формирования комплексного подхода к разработке региональной социальной политики заключается в том, что социальная сфера в ее настоящем виде в наименьшей степени готова к созданию интегрированной структуры. Она по-прежнему остается «вторичной частью инфраструктуры депрессивного производства», где каждый субъект Федерации решает возникающие проблемы самостоятельно. Связующим звеном, способным обеспечить интеграцию, должна была стать Федеральная целевая программа «Сибирь» [10. Л. 7, 8], вокруг разработки которой стала строиться работа по социальной защите населения ассоциации «Сибирское соглашение» во второй половине 1990-х гг.

В соответствующем разделе подготовленной программы [11] были определены цели региональной социальной политики, к которым относилось создание условий для улучшения уровня и качества жизни населения регионов Сибири, преодоления хронического отставания от среднего по стране уровня жизни. Среди приоритетных направлений, ориентированных на интересы незащищенных групп населения, выделялись борьба с бедностью и защита социально уязвимых групп населения. Для борьбы с бедностью предлагалось создать региональные фонды социальной защиты населения, формируемые за счет различных источников, в том числе это касалось пенсионного обеспечения. Признавалось необходимым расширение сети муниципальных учреждений социального обслуживания населения. Эффективность работы социальных служб предлагалось поднять за счет создания региональных и муниципальных информационных систем учета нуждающегося в социальной поддержке населения. Основными элементами региональной социальной политики в области трудовых отношений должны были стать региональные программы трудоустройства и адаптации разных социальных групп в новых экономических условиях (молодежи, малообеспеченных, инвалидов и др.), а также регулирование доходов населения путем определения прожиточного минимума с учетом реальной структуры расходов населения Сибири на питание, услуги и платежи. Размер минимальной заработной

платы должен был учитывать прожиточный минимум в регионах Сибири.

Органы взаимодействия регионов в социальной сфере претерпели некоторые изменения, что в большей степени было связано со структурными изменениями в Правительстве. Так, 19 марта 1996 г. Совет МАСС принял предложение координационного совета и исполнительной дирекции о переименовании КС по социальной политике в КС по социальной защите [12]. В середине января 1997 г. председателем Совета МАСС В.П. Мухой был поднят вопрос о необходимости объединения КС по социальной защите населения и по проблемам труда, занятости и миграции населения. Это мотивировалось необходимостью поднятия статуса органа, координирующего указанные сферы деятельности [13. Л. 23, 24]. Одним из структурных подразделений нового КС по социальной политике стал сектор по проблемам социальной защиты населения [14].

Заметной сферой работы координационного совета стало законодотворчество на местном и федеральном уровнях. Это объяснялось тем, что делегированные субъектам Федерации права использовались ими не в полной мере, а законодательные портфели содержали далеко не полный пакет нормативно-правовых актов, необходимых для нормального функционирования. Не вмешиваясь в права органов местного самоуправления, ставилась задача наладить через координационный совет обмен опытом по состоянию законодотворческой деятельности, договориться о единых принципах и подходах к формированию бюджетного обеспечения социальной сферы, способствовать созданию специальных фондов для реализации социальных программ [10. Л. 8].

Одним из важных направлений деятельности оставалось отстаивание интересов сибирских регионов в бюджетной сфере. В частности, начиная с 1996 г. из-за дефицита бюджета всех уровней в большинстве субъектов РФ образовалась огромная задолженность по выплате детских пособий. Так, на начало 1996 г. она составляла 2,3 трлн руб. в старых ценах, а к концу 1999 г. сумма задолженности возросла до 28 млрд денонмированных рублей. Выполнение же федерального законодательства по выплате пособий в полном объеме было невозможно из-за явного несоответствия величины задолженности и объемов федерального финансирования на указанные цели. Еще одной причиной задолженности, по мнению территорий МАСС, стало «несоответствие законодательства о пособиях современным социально-экономическим условиям» [15. Л. 15]. Главное требование заключалось в изменении существующего законодательства и предоставлении права на пособие только тем семьям, где среднедушевой доход на каждого члена семьи не превышает прожиточного минимума. В прениях по данному вопросу на Совете МАСС прозвучали мнения о необходимости прекратить «порочную практику Правительства, которое свешивает все что можно и все что нельзя на субъекты Федерации... Поэтому социальную напряжен-

ность в России создает, прежде всего, само Правительство вместе с Государственной Думой, которая принимает популистские законы...» [Там же. Л. 17]. Правительству предлагалось прекратить давать необдуманные обещания и перейти от распределительной системы к прозрачной системе законного регулирования социальной сферы. Глава администрации Новосибирской области В.А. Толоконский заявил: «Не мы должны упражняться в льготах, кто добрее, от выборов до выборов. Мы должны заниматься развитием своих регионов, а государство должно гарантировать стабильное пенсионное и социальное обеспечение жестко на федеральном уровне всем одинаково...» [Там же. Л. 19].

Пытаясь найти альтернативные источники финансирования мероприятий социальной политики, МАСС взаимодействовала с частными организациями. В частности, развивалось сотрудничество с Институтом «Открытое Общество» (Фонд Сороса). На паритетных началах реализовывались благотворительные проекты, направленные на снижение социальной напряженности, повышение уровня жизни и достижение устойчивого состояния территорий «Сибирского соглашения». В основе такого взаимодействия лежали договоры о сотрудничестве, подписанные Дж. Соросом с МАСС (октябрь 1997 г.), а также с Красноярским краем, Новосибирской и Томской областями. Развитие получили программы по информатизации образования, рынка труда и т.д. В развитие сотрудничества МАСС предложила несколько межрегиональных проектов, часть из которых носила социальный характер. В частности, проект «Возвращение слуха детям Сибири», серия видеосюжетов «Нет наркотикам» и др. [16. Л. 59].

В конце 1990-х гг. КССП совместно с лабораторией прикладной социологии Сибирской академии государственной службы провел анализ социальной структуры регионов Сибири. Обобщенные выводы сводились к следующему: сибирский регион отличает значительная бедность населения, устойчивое отставание от общероссийских показателей, негативные тенденции демографической обстановки. Данная ситуация обуславливалась исторически сложившимся и усугубившимся в последнее десятилетие неравенством экономического развития. В то же время отмечалось неравенство и самих регионов Сибири, что приводило к различиям и в социальной сфере. Сырьевым регионам рекомендовалось сделать упор на вторичном перераспределении доходов, чтобы снизить социальные контрасты. Экономически развитым территориям предлагалось активнее задействовать негосударственные структуры к проведению социальных мероприятий. Остальным регионам требовалась существенная поддержка со стороны федерального центра [17. Л. 49–51].

Таким образом, в условиях 1990-х гг., когда федеральный центр и хозяйствующие субъекты попытались минимизировать свои социальные обязательства, социальная межрегиональная политика, проводимая ассо-

циацией «Сибирское соглашение» и направленная на защиту прав малообеспеченных слоев населения, стала одним из механизмов стабилизации социального пространства в рамках Сибирского региона. Это позволило избежать перехода общественного недовольства в крайние формы протеста и стало одним из факторов устойчивости новой общественной системы. В рамках Ассоциации был определен круг проблем, требующих совместной проработки, созданы органы взаимодействия, стали разрабатываться инструменты и механизмы решения как конкретных социальных проблем, так и воздействия на социальную политику в масштабе страны. Заседания Совета «Сибирского соглашения» и созданного в его рамках Координационного совета по социальной политике, проводимые с участием представителей федеральных органов власти, становились не только механизмом информирования центра о ситуации на местах, но и важным каналом трансляции региональных интересов на уровне центра. Взаимодействие «по вертикали» становилось средством воздействия на федеральную власть с целью изменения проводимого курса реформ и корректировки государственного бюджета. В ходе практической работы межрегиональных структур шла выработка рекомендаций органам мест-

ной власти, привлекалось внимание к конкретным проблемам, существующим в социальной сфере.

«Сибирское соглашение» вело активную законодательную деятельность на уровне принятия региональных законов по защите людей с ограниченными возможностями, а также направляя законодательные инициативы в парламент страны. Первоначально разрозненные решения постепенно выстраивались в некую систему мер, появлялись теоретические подходы к проведению социальной региональной политики, что становилось основой для выработки программ социального развития. В основу концепции межрегионального взаимодействия в сфере социальной защиты населения были заложены принципы «единства усилий», «выравнивания» как единообразия показателей и выработки единой политики, «особости Сибири», взаимодействие с центром, а также «социальные гарантии» как условие стабилизации уровня жизни в сибирских регионах. В ходе диалога федеральных органов власти и регионов на площадке межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» устанавливались и корректировались принципы разграничения ведения и совместного финансирования социальных обязательств со стороны центра и территорий.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ В связи с избранием В.А. Бауэра депутатом Государственной Думы РФ с 6 апреля 1994 г. Председателем координационного совета по социальной политике МАСС был утвержден заместитель главы администрации Томской области Хохлов Валерий Евгеньевич.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Протокол IX* заседания Совета МАСС от 9–10 июля 1993 г. Саяногорск // Государственный архив Новосибирской области (ГАО). Ф. Р-245. Д. 26.
2. *О социальной* защите населения Сибирского региона. Решение № 5 Совет МАСС от 9–10 июля 1993 г. Саяногорск // Текущий архив Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС).
3. *Решение № 1* КС по социальной политике МАСС от 13 января 1995 г. Омск // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 66.
4. *Решение № 1* координационного совета по социальной политике МАСС от 30 июня 1994 г. Томск // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 66.
5. *Информация* о работе Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» за 1994–1995 гг. // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 64.
6. *Решение* координационного совета по социальной политике МАСС от 3 ноября 1995 г. Кемерово // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 66.
7. *Информация* о работе Исполнительной дирекции МАСС за 1998 г. // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 198.
8. *Информация* о работе МАСС за 1994 г. // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 64.
9. *Решение № 2* КС по социальной политике МАСС от 13 января 1995 г. Омск // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 66.
10. *Отчет* о работе Исполнительной дирекции и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» за 1997 г. // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 161.
11. *Основные* направления социальной политики в Сибири. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Сибири на 1997–2000 годы // Текущий архив МАСС.
12. *О переименовании* координационного совета по социальной политике. Решение № 6 Совета МАСС от 19 марта 1996 г. Москва // Текущий архив МАСС.
13. *Всем главам...* // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 136.
14. *О реорганизации* КС по социальной политике. Решение № 6 Совета МАСС от 28 июля 1997 г. Новосибирск // Текущий архив МАСС.
15. *Стенограмма XXXIII* заседания Совета МАСС, проведенного 18 февраля 2000 г. в г. Иркутске // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 232.
16. *Новосибирское* отделение Института «Открытое общество»... // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 218.
17. *Отчет* о работе МАСС за 1998–1999 гг. // ГАО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 197.

Lukov Evgenii V. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: lev74@mail2000.ru

INTERREGIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF SOCIAL PROTECTION POLICY IN THE 1990S: ON THE CASE OF 'SIBERIAN ACCORD' ASSOCIATION'S ACTIVITY.

Keywords: Siberia; Siberian Accord; interregional cooperation; regional policy; social policy; social protection.

Social policy has always been one of the factors of the stable development of society. Its importance increases in transition periods characterized by the transformation of institutions and lack of resources. In the 1990s, when the federal centre and business entities tried to minimize their social obligations, the interregional social policy conducted by the association 'Siberian Accord' and oriented toward the protection of rights of the poor constituted one of the mechanisms of stabilization of the social space within the region of Siberia. This helped avoid the social discontent taking the extreme forms of protest and became one of the factors of stability of the new social system. Within the association, a range of problems was identified that required joint efforts, cooperation bodies were created, and tools and mechanisms for solving specific social problems and influencing the social policy on the national level were developed. Meetings of

the Board of the 'Siberian Accord' association and the Coordination Council on Social Policy created within the Board were held involving federal authorities representatives and constituted not only the mechanism of informing the centre of the situation on the ground but also an important channel for communicating regional interests to the centre. The 'vertical' interaction became a means of influencing the federal government with the view of changing the current policy and adjusting the state budget. In the course of practical cooperation of the interregional structures, recommendations for local authorities were developed, and specific social problems were drawn attention to. The Siberian Accord actively carried out legislative activities on the level of regional legislation directed at the protection of the disabled and also directed its legislative initiatives to the parliament of the country. Initially disparate solutions were gradually lining up in a system of measures, and theoretical approaches to the conduct of regional social policy emerged that formed the basis for the development of social programmes. The concept of interregional cooperation in the field of social protection was based on the principles of 'unity of efforts', 'alignment' as uniformity of indicators and development of common policy, 'Siberia's specifics', interaction with the centre, as well as 'social guarantees' as a prerequisite for stabilization of standards of living in Siberian regions. In the dialogue between the federal authorities and the regions through the Siberian Accord association, the principles were established and adjusted of the division of management and co-funding of social obligations on the part of the centre and the regions.

REFERENCES

1. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). (1993) *Protokol IX zasedaniya Soveta MASS ot 9–10 iyulya 1993 g. Sayanogorsk* [Minutes of the 9th Meeting of the Council of the Interregional Association "Siberian Accord" (IASA), dated by 9-10 July 1993. Sayanogorsk]. Fund R-245. File 26.
2. Interregional Association "Siberian Accord". (1993) *O sotsial'noy zashchite naseleniya Sibirskogo regiona. Reshenie № 5 Sovet MASS ot 9–10 iyulya 1993 g. Sayanogorsk* [On the social protection of the population of the Siberian region. Decision # 5 of the IASA Council dated by 9-10 July 1993. Sayanogorsk].
3. Interregional Association "Siberian Accord". (1995) *Reshenie № 1 KS po sotsial'noy politike MASS ot 13 yanvarya 1995 g. Omsk* [Resolution # 1 of the Coordination Council on social policy of the Interregional Association "Siberian Accord" dated by January 13, 1995. Omsk]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 66.
4. Interregional Association "Siberian Accord". (1994) *Reshenie № 1 koordinatsionnogo soveta po sotsial'noy politike MASS ot 30 iyunya 1994 g. Tomsk* [Resolution # 1 of the Coordination Council on social policy of the Interregional Association "Siberian Accord" dated by June 30, 1994. Tomsk]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 66.
5. Interregional Association "Siberian Accord". (1994–1995) *Informatsiya o rabote Mezhhregional'noy assotsiatsii "Sibirskoe soglasenie" za 1994–1995 gg.* [Information on the work of the Interregional Association "Siberian Accord" 1994–1995]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 64.
6. Interregional Association "Siberian Accord". (1995) *Reshenie koordinatsionnogo soveta po sotsial'noy politike MASS ot 3 noyabrya iyunya 1995 g. Kemerovo* [Resolution of the Coordination Council on social policy of the Interregional Association "Siberian Accord" dated by November 3, 1995. Kemerovo]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 66.
7. Interregional Association "Siberian Accord". (1998) *Informatsiya o rabote Ispolnitel'noy direktzii MASS za 1998 g.* [Information on the work of the Executive Directorate of the Interregional Association "Siberian Accord" in 1998]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 198.
8. Interregional Association "Siberian Accord". (1994) *Informatsiya o rabote MASS za 1994 g.* [Information on the work of the Interregional Association "Siberian Accord" for 1994]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 64.
9. Interregional Association "Siberian Accord". (1995) *Reshenie № 2 KS po sotsial'noy politike MASS ot 13 yanvarya 1995 g. Omsk* [Resolution # 2 of the Coordination Council on social policy of the Interregional Association "Siberian Accord" dated by January 13, 1995. Omsk]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 66.
10. Interregional Association "Siberian Accord". (1997) *Otchet o rabote Ispolnitel'noy direktzii i Mezhhregional'noy assotsiatsii "Sibirskoe soglasenie" za 1997 g.* [Report on the work of the Executive Directorate and the Interregional Association "Siberian Accord" in 1997]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 161.
11. Interregional Association "Siberian Accord". (1997–2000) *Osnovnye napravleniya sotsial'noy politiki v Sibiri. Federal'naya tselevaya programma ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiya Sibiri na 1997–2000 gody* [The main directions of the social policy in Siberia. The federal target program of economic and social development of Siberia for 1997–2000].
12. Interregional Association "Siberian Accord". (1996) *O pereimenovanii koordinatsionnogo soveta po sotsial'noy politike. Reshenie № 6 Soveta MASS ot 19 marta 1996 g. Moskva* [On renaming the Coordination Council on social policy. Resolution # 6 of the Council of the Interregional Association "Siberian Accord" dated by March 19, 1996. Moscow].
13. Anon. (n.d.) *Vsem glavam...* [To all Heads]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 136.
14. Interregional Association "Siberian Accord". (1997) *O reorganizatsii KS po sotsial'noy politike. Reshenie № 6 Soveta MASS ot 28 iyulya 1997 g. Novosibirsk* [Reorganization of the Coordination Council on social policy. Resolution # 6 of the Council of the Interregional Association "Siberian Accord" dated by July 28, 1997].
15. Anon. (2000) *Stenogramma XXXIII zasedaniya Soveta MASS, provedennogo 18 fevralya 2000 g. v g. Irkutsk* [Transcript of the 33rd Meeting of the Board of the Interregional Association "Siberian Accord" conducted in February 18, 2000, in Irkutsk]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 232.
16. *Novosibirskoe otdelenie Instituta "Otkrytoe obshchestvo"...* [Novosibirsk Branch of the Institute "Open Society"]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 218.
17. Interregional Association "Siberian Accord". (1998–1999) *Otchet o rabote MASS za 1998–1999 gg.* [Report on the work of the Interregional Association "Siberian Accord" for 1998–1999]. The State Archives of Novosibirsk Region (GANO). Fund R-245. List 1. File 197.