

Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: правовой статус и роль в становлении федеративных отношений

Виктор Руденко

Исследователи, изучающие становление федерализма в современной России, большее внимание уделяют отдельным регионам и их взаимоотношениям с федеральным центром. В то же время значительное влияние на развитие событий в стране оказывают группы регионов, которые как целое могут представлять собой отдельный предмет исследования. Объединения регионов Российской Федерации в рамках ассоциаций экономического взаимодействия по прогнозу ряда аналитиков и государственных деятелей в перспективе могут стать основой укрупнения субъектов Федерации, в результате чего их общее количество сократится предположительно до двадцати-пятидесяти¹. Насколько реалистичен данный прогноз и следует ли в перспективе ожидать широкой конституционной реформы, предполагающей радикальное изменение федеративной структуры российского государства и пересмотр достигнутых договоренностей между федеральным центром и субъектами Федерации?



Как известно, в системе советской плановой экономики управление хозяйственными комплексами обеспечивалось в рамках так называемых крупных экономических районов. По мере того как с начала 90-х годов стала разрушаться старая управленческая вертикаль, а у региональных сообществ формироваться собственные экономические интересы, на местах возобладали дезинтеграционные процессы. Одновременно с углублением кризиса, обусловленного в значительной мере утратой традиционно сложившихся межрегиональных связей, у региональных сообществ росло понимание того, что неспособность справиться со значительной частью модернизационных вызовов проистекает из слабости их самоорганизации. Отсюда почти одновременно с дезинтеграционными процессами на региональном уровне росло стремление к объединению. На протяжении истекшего десятилетия мы наблюдали непрерывные попытки развития многостороннего взаимодействия. Полюсами горизонтальной реинтеграции явились региональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Данные ассоциации стали создаваться еще в 1990 году по инициативе региональных властей. Легитимность их деятельности на федеральном уровне была подтверждена Указом Президента РФ от 11 ноября 1991 года № 194 «Об обеспечении условий по повышению роли и

взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев и областей в осуществлении радикальной экономической реформы»², который до настоящего времени является основным правовым актом, устанавливающим правовой статус ассоциаций. Ассоциациями экономического взаимодействия в соответствии с Указом признавались «добровольные объединения» республик, национально-территориальных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга «в производственном, экономическом, научно-техническом и социальном развитии в рамках совместно принятых программ». Учредителями ассоциаций могли выступать органы государственной власти и управления субъектов Федерации, но Указом оговаривалось, что права ассоциаций не могут быть выше прав самих учредителей и определяются только в рамках делегированных им полномочий от имени собрания учредителей. Тем не менее Указ предусматривал возможность делегирования ассоциациям части управленческих полномочий правительством России на переходный период «для обеспечения ускоренной реализации радикальной экономической реформы». Правительству поручалось также разработать совместно с советами ассоциаций структуру и схему управления промышленностью в условиях ее реорганизации и перехода к рыночным отношениям.

Таким образом, деятельности ассоциаций экономического взаимодействия изначально было задано два вектора: экономический и политический. В основной - экономической - сфере они рассматривались как координирующий управленческий орган при выполнении совместных экономических программ, в факультативной - политической - как противовес еще существовавшим союзным министерствам и ведомствам.

Придание ассоциациям столь существенных функций можно объяснить тем революционным пафосом и романтизмом, который владел российскими политическими деятелями в начале либеральных реформ: молодые демократы приветствовали начинания, идущие снизу. В этот период многим казалось, что в России наступает расцвет демократии с ее непременным атрибутом - самоорганизацией сообществ. Но уже на начальном этапе деятельности ассоциаций выявилось неоднозначное видение их роли в федеративном строительстве как со стороны региональных элит, так и со стороны

Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации

Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия	Республика, край, область, автономный округ, город федерального значения	
Ассоциация «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона Российской Федерации	Республика Калмыкия - Хальмг Тангч Республика Марий Эл Республика Мордовия Республика Татарстан (Татарстан) Чувашская Республика (Чаваш Республика) Астраханская область	Волгоградская область Нижегородская область Пензенская область Самарская область Саратовская область Ульяновская область
Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья	Республика Бурятия Республика Саха (Якутия) Приморский край Хабаровский край Амурская область Камчатская область Магаданская область	Сахалинская область Читинская область Еврейская автономная область Агинский Бурятский автономный округ Корякский автономный округ Чукотский автономный округ
Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа	Республика Адыгея (Адыгея) Республика Дагестан Ингушская Республика Кабардино-Балкарская Республика Карачаево-Черкесская Республика	Республика Северная Осетия - Алания Краснодарский край Ставропольский край Ростовская область
Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации	Республика Карелия Республика Коми Архангельская область Вологодская область Калининградская область Кировская область	Ленинградская область Мурманская область Новгородская область Псковская область г.Санкт-Петербург Ненецкий автономный округ
Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия «Сибирское соглашение»	Республика Алтай Республика Бурятия Республика Тыва Республика Хакасия Алтайский край Красноярский край Иркутская область Кемеровская область Новосибирская область Омская область	Томская область Тюменская область Читинская область Агинский Бурятский автономный округ Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ Усть-Ордынский Бурятский автономный округ Ханты-Мансийский автономный округ Эвенкийский автономный округ Ямало-Ненецкий автономный округ
Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона Российской Федерации	Республика Башкортостан Удмуртская Республика Курганская область Оренбургская область Пермская область Свердловская область	Тюменская область Челябинская область Коми-Пермяцкий автономный округ Ханты-Мансийский автономный округ Ямало-Ненецкий автономный округ
Ассоциация областей Центрального региона Российской Федерации («Центральная Россия»)	Брянская область Владимирская область Ивановская область Калининградская область Калужская область Костромская область Московская область	Рязанская область Смоленская область Тверская область Тульская область Ярославская область г.Москва
Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона Российской Федерации («Черноземье»)	Белгородская область Воронежская область Курская область	Липецкая область Орловская область Тамбовская область

Составлено на основе Общероссийского классификатора экономических районов ОК 008-93 (утвержден Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 30 декабря 1993 г. №300).

федерального центра. Опыт работы ассоциаций отражает характер региональной политики федерального центра, отношений между центром и регионами и может служить индикатором состояния внутрирегиональных экономических и политических отношений. Примером тому является деятельность Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона Российской Федерации.

Первоначальный этап деятельности Ассоциации (1990-1996 гг.) уже проанализирован в литературе³. Здесь показано существенно расхождение между правовыми нормами, определяющими статус ассоциаций, и их фактической ролью в политике региональных властей и федерального центра.

Региональные элиты, образовавшие Ассоциацию (первоначально в составе Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской и Челябинской областей), в своих учредительных документах провозгласили задачу совместного решения проблем, возникающих в процессе перехода к рыночным отношениям, создания режима наибольшего благоприятствования для своих членов, а также сохранения и укрепления единого экономического пространства. Однако в период обострения отношений между Центром и регионами, особенно в 1993 году, ассоциация не оказывала заметного влияния на экономическую жизнь региона. В большей степени она использовалась для подогревания уральского патриотизма.

В свою очередь, в 1991 году на федеральном уровне идея межрегионального сотрудничества, формально поддержанная Президентом, фактически использовалась на президентских выборах как инструмент избирательных технологий. Распоряжением Президента от 9 июня 1991 года участникам ассоциации были обещаны широкие права: льготы по налогообложению, полномочия по распоряжению частью готовой продукции, формированию материальных и финансовых фондов, права в сфере внешнеэкономических связей. Однако предвыборные распоряжения не были исполнены.

Последующие два года в истории России известны как время подготовки новой Конституции, сопровождающейся поиском оптимальной модели федеративного устройства. Сформировавшиеся к тому времени восемь ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации могли оказать существенное влияние на облик будущей Федерации, в которой бы объединились укрупненные территории. Об этом свидетельствовали и практические шаги региональных лидеров, выступивших с претензиями на самостоятельную роль в определении будущей модели федерации. Именно в недрах уральской ассоциации была выработана идея Уральской Республики, в первоначальном варианте предполагающая создание субъекта Федерации, включающего территории областей и республик Уральского региона и Тюменской области, общая площадь которого должна была составить более 2 млн. кв. км. В это время политическая консолидация уральских регионов достигла своего апогея - в 1992 году в ассоциацию вступила Тюменская область, республики Башкортостан и Удмуртия.

Не останавливаясь на коллизиях, сопровождавших принятую в конце 1993 года попытку изменения консти-

туционно-правового статуса одной Свердловской области путем провозглашения Уральской Республики, можно отметить, что в указанных инициативах региональных элит федеральный центр в лице Президента и Правительства усмотрел излишнюю политизацию деятельности ассоциаций экономического взаимодействия. Готовность ассоциаций решать вопросы, выходящие за рамки их целей и задач, свидетельствовала о том, что они становились рычагом политического давления на руководство страны. Ничем иным нельзя объяснить тот факт, что в сентябре 1993 года Правительство РФ жестко регламентировало порядок формирования, регистрации и деятельности ассоциаций, а также их права в отношениях с федеральными органами исполнительной власти⁴.

Даже после принятия Конституции РФ центр с опаской относился к данным структурам и уже в июне 1994 года ужесточил требования по их регистрации, установив необходимость предварительного согласования уставов ассоциаций в Министерстве экономики, Министерстве финансов и Министерстве по делам национальностей и региональной политике⁵. Таким образом, попытка выработки новой модели Российской Федерации на основе горизонтальной интеграции не удалась.

Вслед за роспуском Свердловского областного Совета народных депутатов, принявшего Конституцию Уральской Республики, опять меняется фактическое предназначение ассоциации. Теперь она выполняет роль синекуры, предоставляя возможность сохранения политического влияния освобожденному от должности опальному главе областной администрации Э.Росселю: в ноябре 1993 года его избирают президентом Ассоциации.

После принятия Конституции РФ деятельность ассоциаций экономического взаимодействия обрела институциональную опору в Совете Федерации. Лидеры регионов получили реальную возможность влияния на законодательный процесс: с введением в конце 1995 года нового порядка формирования Совета Федерации советы ассоциаций в лице высших должностных лиц субъектов Федерации были представлены в данном органе государственной власти. Но Президент и Правительство стремились вписать политическую и экономическую деятельность ассоциаций в формирующуюся вертикаль исполнительной власти. Ими была предпринята попытка увязать деятельность органов управления ассоциаций с работой федеральных министерств. Более того, руководителям ассоциаций экономического взаимодействия при премьер-министре В.С.Черномырдине было предоставлено право участвовать в заседаниях Правительства РФ⁶. Как справедливо отметил К.И.Зубков, наверху «вызывала идея использования межрегиональных ассоциаций в качестве наиболее безболезненного для центра «механизма» рассредоточенной по отраслевому принципу деволюции федеральных полномочий на нижестоящие уровни управления... Это должно было устранить возможность копирования федеральных полномочий на уровне субъектов Федерации и основательно затруднить институционализацию самостоятельной системы власти и управления в регионах и, соответственно, усилить

взаимозависимость в развитии субъектов Федерации под неослабным контролем федерального центра»⁷.

Поначалу события развивались, казалось бы, по задуманному сценарию. Именно в 1994 году ассоциацией были созданы органы и структуры по отдельным направлениям в составе отраслевых служб субъектов Федерации: межрегиональная комиссия по проблемам занятости, координационный совет по здравоохранению Уральского региона, энергетическая комиссия, комитет по ценам и тарифам, продовольственная комиссия, межрегиональный совет по чрезвычайным ситуациям, межрегиональная комиссия по проблемам конверсии. С их участием был разработан и начал реализовываться ряд межрегиональных программ, направленных на сохранение и развитие хозяйственных связей, проведение общей политики в сфере социальной защиты населения, охрану правопорядка, подготовку и переподготовку кадров для региона. Важнейшими из экономических проектов явились программы обеспечения нефтяного комплекса региона материалами и оборудованием уральских заводов, а также программы развития минерально-сырьевой базы Урала («Уральское золото», «Уральский марганец», «Уралмедь», «Уральский титан», «Редкоземельные элементы», «Уголь Урала», «Глины Урала», «Тиманские бокситы» и др.). Эта деятельность ассоциации в большей степени соответствовала ее правовому статусу и уставным целям.

1997-1998 годы были временем относительной стабилизации в стране и регионе. Темпы спада промышленного производства снизились, а к 1998 году наметился небольшой рост. Это дало повод региональным элитам поставить вопрос о новых формах интеграции. Их оценка деятельности ассоциаций экономического взаимодействия существенно меняется: ассоциация рассматривается как важный, но все же переходный механизм к новым, более эффективным формам интеграции. В связи с этим во второй половине 1997 года в Свердловской области, выступившей в роли региона-интегратора, разрабатывается проект Договора об Уральском экономическом Союзе, предполагаемыми участниками которого должны были стать республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Удмуртия, Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области.

Проект договора является последним по времени памятником упущенным возможностям уральского регионального сообщества на пути конструирования горизонтальных связей. Будучи по своей правовой природе межрегиональным договором, он не предусматривал создания нового субъекта Федерации на основе объединения регионов, однако закладывал основы для заключения других межрегиональных договоров и принятия правовых актов Союза, обязательных для его участников в случае их ратификации. Проект договора предусматривал создание органов Союза - Высшего Совета, межпарламентского Собрания и Исполнительного Комитета. Для обеспечения финансирования совместных мероприятий и содержания органов Союза предполагалось формирование бюджета Союза за счет отчислений участников из своих бюджетов и иных поступлений. И хотя разра-

ботчики проекта подчеркивали, что органы и бюджет Союза отличаются соответственно от органов государственной власти и бюджета государства или субъекта Федерации, по существу, создание Союза могло повлечь за собой появление своеобразной промежуточной государственной формы - некоего симбиоза укрупненного субъекта Федерации и межрегиональной организации.

Для федерального центра это означало бы появление нового мощного актора региональной экономической политики, способного привести к ревизии ранее сложившихся отношений между Федерацией и регионами. Действительно, создание Союза имело своими основными задачами осуществление единого управления всем хозяйственным комплексом Урала, включая алюминиевый, медный, никелевый, атомный комплексы; формирование общего государственного заказа на продукцию промышленных и сельскохозяйственных предприятий региона, создание условий для организации промышленных объединений и финансово-промышленных групп, формирование на территории Урала общего рынка; согласованное формирование и использование казны в областях и республиках Урала; проведение согласованной тарифной политики по отношению к естественным монополиям, единой инвестиционной политики, а в правовой сфере - некоторую унификацию законодательства путем подготовки модельных законодательных актов.

Подписание подобного договора могло быть воспринято как очередной демарш против центра, означающий новый виток противоборства. Однако к началу 1998 года идея союза была отодвинута на второй план в связи с обострившейся политической ситуацией в высших эшелонах власти в Москве. Назначение на пост исполняющего обязанности Председателя Правительства РФ в марте 1998 года С.В. Кириенко означало укрепление позиций естественных монополий, финансовых олигархов и не оставляло регионам шансов на развитие их самостоятельности. Субъекты Федерации заняли выжидательную позицию, а договор так и не был подписан его предполагаемыми участниками.

Представляется, что и сами регионы оказались не готовы к столь тесному единению. В окончательном варианте Договора уже не предполагалось участия в нем Татарстана и Республики Коми⁸.

Думается, есть несколько причин, послуживших тормозом процесса межрегиональной интеграции на уровне ассоциаций экономического взаимодействия.

Во-первых, к 1998 году отчетливо определилась дифференциация региональных политических режимов. Если в Свердловской, Пермской, Челябинской областях их условно можно назвать квазидемократическими, сочетающими одновременно элементы либерально-демократические и авторитарные, то в республиках Башкортостан и Татарстан утвердились режимы с явными признаками авторитаризма и элементами коммунистического стиля правления⁹.

Во-вторых, в каждом из субъектов Федерации сформировались собственные патрон-клиентельские отношения с правительственными и промышленными кругами в Москве и в других регионах¹⁰.

В-третьих, период подготовки Конституции России и последовавший за ним процесс разработки и принятия конституций и уставов субъектов Российской Федерации обострил проблему утверждения национально-государственной идентичности бывших автономий. В Уральском регионе в авангарде национального самоопределения оказался Башкортостан, Конституция которого провозгласила республику суверенным государством в составе Российской Федерации. Соседний с ним Татарстан фактически добился установления конфедеративных отношений с Российской Федерацией.

В-четвертых, разработка и подписание договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами привели к возникновению элитного клуба привилегированных субъектов Федерации, у каждого из которых установились особые отношения с федеральным центром¹¹. К настоящему времени в этот клуб вошли все области и республики Уральского региона, за исключением самой отсталой в экономическом отношении Курганской области. Итоги договорного процесса неоднозначны. С одной стороны, подписание договоров позволило закрыть вопрос о «республиканизации» областей, так как договоры в значительной мере уравнили республики и области в правах. С другой стороны, усилилось тяготение к внутрирегиональной автаркии: хозяйственные и финансовые региональные системы стали приобретать все более асимметричный и замкнутый характер. В каждом из входящих в состав Уральского территориального сообщества регионов сформировалась своя собственная денежно-кредитная и бюджетная система, а наличие индивидуальных исключений из общих правил¹² стало источником напряженности не только в бюджетной системе, но и в политической сфере: несмотря на публичные заявления региональных лидеров о необходимости укрепления сотрудничества, между регионами развернулось негласное соревнование за особые отношения с центром. В рассматриваемый период происходит существенная корректировка связей регионов с Москвой и друг с другом: связи между регионами заметно ослабевают; в платежном обороте областей и республик Урала наблюдается рост доли Москвы, что, по оценкам специалистов, «свидетельствует об усиливающейся односторонней ориентации денежных связей субъекта Федерации на федеральный центр»¹³.

В-пятых, в результате проведенной приватизации государство стало терять контроль над ключевыми отраслями промышленности. Так, до приватизации в медной отрасли на территории Уральского региона существовал единый цикл, включающий добычу и обогащение медно-колчеданных руд в Оренбургской области и Башкортостане, черновую и чистовую переработку в Свердловской и Челябинской областях, изготовление кабельной продукции и проката из медесодержащих материалов в Пермской и Свердловской областях. После приватизации отдельные звенья ранее единых хозяйственных комплексов оказались в частных руках, как правило, внешних собственников¹⁴. В этих условиях более значимой оказалась не интегрирующая роль ассоциаций или союзов, ориентированных на государственное регулирование, а инициатива самих промышленников по воссозданию

утраченных и развитию новых связей, причем инициатива, сопряженная с требованиями рынка, а не с лозунгом регионального единства. Формами объединения, отвечающими потребностям рынка, стали холдинги и финансово-промышленные группы. Так, развивающийся в настоящее время «медный холдинг» - объединение предприятий медной промышленности Урала ставит своими основными задачами объединение и использование инвестиционных ресурсов всех предприятий-участников, проведение целенаправленной маркетинговой, технологической и финансовой политики внутри группы, централизацию научно-исследовательских и конструкторских работ, развитие сырьевой базы¹⁵.

В силу вышеуказанных причин в течение 1998-1999 годов наблюдается новый поворот в эволюции ассоциаций экономического взаимодействия. Они все более и более интегрируются в вертикаль исполнительной власти страны. Данная тенденция особенно усилилась после финансового кризиса 1998 года. При премьере Е.М.Примакове руководители ассоциаций вошли в состав Правительства РФ - по статусу они были приравнены к федеральным министрам¹⁶ - и вопрос о создании Союза и заключении соответствующего договора на Урале больше не поднимался. Все очевиднее становилась лоббистская направленность деятельности ассоциаций. Их первоначальное предназначение как органов горизонтальной самоорганизации регионального сообщества минимизировано, что, впрочем, устраивает региональные элиты. Новая административно-бюрократическая роль ассоциаций в большей мере отвечает характеру связей, сложившихся с исполнительной властью.

В апреле 1999 года Государственной Думой, а затем и Советом Федерации был одобрен и направлен на подписание Президенту Федеральный закон «Об общих принципах деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», который предусматривает весьма скромные права данных организаций по сравнению с первоначальным проектом закона, вынесенным на рассмотрение депутатов в октябре 1998 года.¹⁷

Первый вариант законопроекта предполагал продолжение политики интегрирования ассоциаций в исполнительные органы государственной власти. Им предусматривалось наделение ассоциаций широкими правами по участию в работе правительственных комиссий; участию в разработке региональных разделов программ развития территорий при формировании федеральной программы развития, федерального бюджета; по представлению интересов регионов в Правительстве и Федеральном Собрании, а также в организациях Межгосударственного экономического комитета стран СНГ. В документ закладывались нормы, вменяющие в обязанность федеральным органам исполнительной власти рассматривать проекты программ развития территорий, представляемые ассоциациями, решать вопросы об источниках их финансирования. Федеральным финансовым органам поручалось оказывать содействие в получении ассоциациями льготных кредитов, привлечении капиталов и материально-технических ресурсов, участии ассоциаций во внешнеэкономической деятельности. В окончательном же варианте

проекта эти права отсутствуют. Более того, предусмотрена существенная корректировка правового статуса ассоциаций. Если первоначально они (как и в Указе Президента от 11 ноября 1991 года № 194) рассматривались в качестве добровольных объединений субъектов Федерации, то затем была предпринята попытка объявить межрегиональные ассоциации некоммерческими организациями с консультативно-совещательными функциями. Из определения понятия ассоциации убрано упоминание об их управленческих функциях в отношении социально-экономического развития территорий. Похоже, что в законодательной власти возобладали противники трансформации ассоциаций и их органов в органы исполнительной власти. Однако региональные лидеры настойчиво требуют придания ассоциациям статуса некоторого промежуточного управленческого звена между федеральным центром и регионами. По словам руководителя уральской ассоциации Э.Россея, они должны стать «серьезным государственным механизмом в финансово-экономической системе российского государства»¹⁸. Причем речь уже не идет о децентрализации власти. Ставка делается на укрепление единой централизованной вертикали исполнительной власти, включающей уровень Федерации, ее субъектов, а также местного самоуправления. В этой цепочке ассоциациям отведена своя особая роль: «Ассоциации экономического взаимодействия должны в полной мере овладеть функциями надежных организаторов информационных потоков и управленческих решений между федеральными органами государственной власти и государственной властью субъектов Федерации»¹⁹.

В случае подписания Президентом рассмотренного федерального закона следовало бы ожидать заметного ослабления роли ассоциаций, регионам стало бы сложнее лоббировать свои интересы в Правительстве, а Правительству пришлось бы искать новую опору в субъектах Федерации. От самих же ассоциаций можно было бы ожидать новых нежелательных политических инициатив. Вероятно, поэтому в мае 1999 года закон был отклонен Президентом и в настоящее время находится на доработке в Государственной Думе.



Таким образом, в обозримом будущем ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации не станут основой для создания макрорегионов-субъектов Федерации: крупных земель, республик, краев, областей, округов. Рассмотренные выше тенденции развития ассоциаций не дают оснований утверждать, что на уровне данных объединений формируется самостоятельная система власти и управления в регионах. Напротив, опыт последних лет свидетельствует о глубокой адаптации ассоциаций к существующей вертикали исполнительной власти и высшим представительным органам государственной власти Российской Федерации. В рамках действующих конституционных механизмов будет усиливаться их роль в качестве органов, обеспечивающих взаимодействие различных уровней публичной власти.

Виктор Руденко - заместитель директора Института философии и права Уральского отделения РАН.

¹ См.: Марченко Г.В. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996. С.102-151 (В данной книге рассмотрен прообраз будущего государственно-территориального устройства России как федерации крупных земель и этнических регионов с особым статусом. Поиск общих межрегиональных интересов, по мнению автора, возможен на пути горизонтальной интеграции межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия.); Зубков К.И. Межрегиональные ассоциации и их роль в политико-институциональной системе отношений центра и регионов // Институциональные аспекты регионализма в общеевропейском контексте. Екатеринбург, 1996. С.58. (Автор статьи полагает, что в 1991 году реально существовал шанс превратить межрегиональные ассоциации в инструмент федеративного строительства и, возможно, в решающее условие территориальной реформы); Усс А. Укреплять Федерацию - наша общая задача // Федерализм. 1999. №2. С.5-22. (В статье члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации высказана идея «государственно-политической легализации» ассоциаций экономического взаимодействия и преобразования на их основе федеративного устройства страны); Бухвальд Е. Новая стратегия реформ и перспективы российской государственности // Федерализм. 1999. №2. (Обосновывается идея сокращения числа субъектов Российской Федерации до 20-25. Отмечается, что сценарий централизации субъектов Российской Федерации получил под-

держку мэра Москвы Ю.М.Лужкова, высказавшегося в пользу реформирования Федерации путем создания 10-12 крупных регионов в рамках действующих межрегиональных ассоциаций).

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №47. Ст.1596.

³ См.: Марченко Г.В. Региональные проблемы становления новой российской государственности. С.131-151. В данных хронологических рамках я использую фактические материалы автора.

⁴ См.: Постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 16 сентября 1993 года №918 «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Федерации и органов местного самоуправления» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №39. Ст.3614.

⁵ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 года №636 «О регистрации уставов добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1994, 21 июня.

⁶ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 декабря 1996 № 1901-р «О мерах по улучшению взаимодействия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №2. Ст.325.

- ⁷ Зубков К.И. Межрегиональные ассоциации и их роль в политико-институциональной системе отношений центра и регионов // Институциональные аспекты регионализма в общеевропейском контексте. Екатеринбург, 1996. С.6.
- ⁸ Данные из проекта Договора об Уральском экономическом союзе в редакции, учитывающей замечания, поступившие от субъектов Российской Федерации.
- ⁹ См.: Сафаргалеев Д., Фуфаев С. Лики башкирской государственности // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. №2 (19). С.83; Зазнаев О. Республика Татарстан // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. №2 (19). С.74.
- ¹⁰ Так, региональная элита Свердловской области в марте текущего года имела прочные связи с российским премьером, с московскими силовиками в лице С.Степашина, финансовыми кругами в лице руководителя государственной инвестиционной компании «Госинкор» уральца Ю.Петрова, с представителями «Газпрома» и «Лукойла». Отмечены встречи Э.Россея и Л.Черного, губернатор имеет дружественные связи с СП «Ренова», контролирующим алюминиевый экспорт (см.: Бовин И., Омелько С. Москва делает ставки // Регион-эксперт. 1999. №13).
- ¹¹ Я разделяю оценку договоров о разграничении компетенции, высказанную в статье В.Иванова «Внутрифедеральные договоры 1997 года увеличили количество привилегированных субъектов Российской Федерации» (см.: Федерализм. 1998. №3. С.137-164).
- ¹² Так, Республика Башкортостан, подписав договор с Федерацией, добилась установления особого бюджетного режима. Его суть - индивидуальное согласование доли отчислений от федеральных налогов в обмен на обязательства по финансированию на своей территории части федеральных расходов. Республика Удмуртия, Республика Коми, Свердловская область подписали бюджетные соглашения, предусматривающие, что часть собранных на территории региона федеральных налогов будет направляться на финансирование федеральных программ и расходов на этой же территории. Оренбургская область не получила никаких льгот и привилегий. В результате такой политики наблюдается довольно значительная дифференциация уровня потребления в республиках и областях Урала (см.: Лавров А. Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. №1 (18). С.40-49).
- ¹³ Ковалева Г.А., Венидиктов А.Т. Особенности развития денежно-кредитной системы территории как объекта управления (на примере Свердловской области). Екатеринбург, 1998. С.59. В данной книге отмечается, что в структуре платежного оборота Свердловской области в период с 1995 по 1997 год доля Москвы возросла с 41,2% до 55,3%, в то время как доля Уральского экономического района и Тюменской области снизилась с 29% до 22,4% (С.53).
- ¹⁴ Так, в Свердловской области крупнейший горно-обогатительный комбинат - Качканарский ГОК - по сообщениям региональной прессы, фактически перешел в управление москвичей братьев Черных (см.: Климик Е.Н. Качканарский ГОК // Регион-эксперт. 1999. №12. С.16); крупнейшее месторождение никеля под г.Серовым, запасы которого оцениваются в 1 млрд т., фактически принадлежит г-ну Гарри Лучинскому, проживающему в США (см.: Рычкова К. Пошла б ты, руда... на города // Подробности. 1998, 25 декабря. С.3); серьезный интерес к крупнейшему в стране Нижнетагильскому металлургическому комбинату проявляет российско-американское СП «Ренова», являющееся экспортером стратегически важных сырьевых товаров (см.: Цидаев Г. НТМК - банкрот // Главный проспект. 1999, 22-28 апреля. С.13). СП «Ренова» наряду с ЗАО «Транскоконсалтгрупп» является крупнейшим акционером Североуральских бокситовых рудников и всего алюминиевого комплекса Свердловской области.
- ¹⁵ О развитии медного холдинга на Урале см.: Козицин А. Медный холдинг в стадии становления. Экономическая интеграция - требование времени // Металлы Евразии. 1999. №4. С.21-23.
- ¹⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 №1142 «О структуре федеральных исполнительных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №39. Ст.4886.
- ¹⁷ Автором использованы тексты законопроектов из базы данных электронной информационно-правовой системы «Консультант-Плюс».
- ¹⁸ См.: Россель Э. «В третье тысячелетие войдем одной из ведущих держав мира» // Регион-эксперт. 1999. №20-21. С.29.
- ¹⁹ Россель Э. О проблемах и путях совершенствования государственного управления в Российской Федерации. Доклад Президента Уральской экономической ассоциации, Губернатора Свердловской области Э.Россея на заседании Совета Ассоциации 23 июля 1999 года // Областная газета. 1999, 24 июля.