

Модернизационные вызовы и экономико-правовые ответы уральского регионального сообщества

Виктор Руденко

Предметом данного доклада являются основные экономико-правовые подходы к реформированию управленческих и финансово-экономических отношений со стороны Уральского регионального сообщества. Исследователи, изучающие политико-экономическую ситуацию в современной России большее внимание уделяют отдельным регионам. В то же время значительное влияние на развитие событий в стране оказывают группы регионов, которые как целое могут представлять собой отдельный предмет исследования. Особую актуальность изучению региональных сообществ придает усилившееся в последнее время стремление к интеграции регионов.

В системе Федерация - регионы - субрегионы Уральское региональное сообщество представляет собой одну из восьми сформировавшихся в России крупных мезосистем, объединяющую семь регионов: республики Башкортостан, Удмуртию; Курганскую, Оренбургскую, Пермскую, Свердловскую, Челябинскую области, общая территория которых составляет 823,7 тыс. кв. км. Заселяющее данную территорию двадцатимиллионное население является носителем своеобразного уральского менталитета, сформировавшегося в результате четырехсотлетней истории совместного проживания и хозяйствования русских и коренных народов на землях с суровыми климатическими условиями.

Для целей нашего исследования большое значение имеет и тот факт, что в системе советской плановой экономики указанные выше регионы являлись, а в некоторой степени остаются и сейчас, единым объектом управления со стороны центральных властей. В довоенный период развитие Урала осуществлялось в соответствии с Генеральным планом, на основе которого реализовывалась стратегия форсированной и единой индустриализации Урала. В те годы был создан один из гигантов отечественной промышленности Урало-Кузнецкий комбинат. Он связал в едином технологическом цикле металлургические заводы Магнитогорска, Нижнего Тагила, Челябинска и др., крупные железорудные месторождения ряд рудоуправлений. В те же годы был заложен единый алюминиевый комплекс Урала, единый комплекс предприятий медной промышленности.

После 1945 г. развитие Урала, как единого объекта управления обеспечивалось в рамках так называемого Уральского экономического района (УЭР), в результате чего здесь сложился хозяйственный комплекс, с которым тесно взаимодействуют соседние регионы: Тюменская область, включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Республики Татарстан и Коми. Развитие экономики и социальной сферы

Урала осуществлялось на принципах специализации, координации и кооперирования. В послевоенные годы продолжалось развитие Урала как центра оборонной промышленности. Во взаимосвязи с ОПК формировался единый атомный комплекс, охватывающий на территории уральского промышленного района полный производственный цикл: производство необогащенного металлического урана (Чипецкий механический завод в Глазове), обогащение урана (Уральский электротехнический комбинат в Новоуральске), производство оружейного плутония (комбинат «Маяк» в Челябинской области) и, наконец, изготовление из него конечной продукции (Нижняя Тура, Свердловская область). Единое интеллектуально обеспечение этой деятельности обеспечивалось НИИ технической физики в г. Снежинске (Челябинская область).

К сказанному можно добавить, что результатом интеграции регионов стало также создание единого комплекса по производству титана и изделий из него, включающего Березниковский титано-магниевого комбинат (Пермская область) и Верхнесалдинское научно-производственное объединение (Свердловская область). В настоящее время этот комплекс является одним из крупнейших производителей титана в мире. На Урале был также создан второй по значимости в стране никелевый комплекс. Сформировалась единая нефтехимическая база, а также одна из крупнейших в России единых энергетических систем.¹

Сегодня рассматриваемый район один из наиболее урбанизированных в стране: на Урале 140 городов, в том числе 4 города с населением свыше 1 миллиона жителей. Здесь производится почти шестая часть всей промышленной продукции страны. Основными отраслями специализации являются черная и цветная металлургия, машиностроение, топливная, химическая и нефтехимическая индустрия, лесная, целлюлозно-бумажная и дерево-обрабатывающая промышленность и др. На Урале работает 700, в том числе 250 находящихся в федеральной собственности, предприятий-монополистов, при этом высока концентрация предприятий военно-промышленного комплекса, в котором к началу российских реформ было занято более четверти трудовых ресурсов.²

Таким образом, уральское региональное сообщество сформировалось на основе общих исторических, культурных и социально-экономических связей. Эти связи с начала прошлого столетия постепенно перерастали в политико-административные: в XIX в. здесь существовала особая система

1 Здесь приведены данные из Обоснования создания Уральского Экономического Союза, прилагаемого к проекту Договора об Уральском экономическом союзе, разработанному в конце 1997 г.

2 См.: Социально-экономический потенциал региона. Проблемы оценки, использования и управления. Екатеринбург, 1997. Об Уральском экономическом районе, см.: Концепция реформирования структур управления в Уральском экономическом районе. Екатеринбург, 1993. С. 36-38.

управления горнозаводской промышленностью; большая часть рассматриваемого макрорегиона в составе Екатеринбургской, Пермской, Тюменской и Челябинской губерний в 1923 г. была объединена в единую Уральскую область, где был избран облисполком, сформированы другие областные органы власти и управления. Значительной экономической самостоятельностью регион характеризовался в период совнархозов в 1957-1965 гг.

В период модернизации уральские регионы столкнулись с рядом вызовов, поставивших их перед необходимостью консолидированного поиска ответов на них. Стержневым моментом данного поиска является вступление Уральского регионального сообщества в полосу трансформационных перемен, характеризующихся с одной стороны, обретением регионами новой роли в изменившейся социально-политической и экономической ситуации и их дезинтеграцией, а, с другой стороны, постепенным переходом сообщества в новое качество: оно все более перестает быть объектом управления со стороны федерального центра, налицо стремление к самоорганизации уральских политических элит. Однако станет ли Уральское региональное сообщество единым и самостоятельным субъектом российской общественно-политической и экономической жизни? Ответ на этот вопрос не столь очевиден. Ниже мы попытаемся разобраться с ним.

Новая роль регионов и дезинтеграция Уральского регионального сообщества

В результате проводимой в России модернизации обозначилась новая роль регионов, ранее являвшихся исполнителями директив центра. В стране произошел раскол некогда единой системы государственного управления, выразившийся в появлении двухуровневой системы государственной власти и местного самоуправления. После принятия Конституции Российской Федерации определена собственная сфера компетенции регионов в рамках совместных с Российской Федерацией и собственных предметов ведения, регионы обрели право самостоятельного законодательного регулирования в рамках своей компетенции. Конституирование собственной компетенции регионов, появление института собственности субъекта Российской Федерации положило начало процессу становления самостоятельных региональных экономических систем. С исчезновением единой исполнительной вертикали изменилась схема управления региональной экономикой: теперь ее развитие определяется политикой региональных властей, субрегиональных центров власти и частными предпринимателями.

Распад СССР повлек за собой изменение геополитического положения Уральского региона: резко возросла роль нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности Башкортостана, газодобывающей отрасли Оренбуржья; повысилось значение проходящих через регион

транспортных коммуникаций, связывающих европейскую и азиатскую части России. Уральский регион в целом по своему промышленному потенциалу занял второе место в стране. Вместе с тем, территории, перенасыщенные предприятиями военно-промышленного комплекса оказались перед лицом тяжелейших проблем: производимая продукция военно-технического назначения оказалась невостребованной на внутреннем рынке, а вслед за утратой прежних международных связей - на внешнем рынке; Урал оказался отрезанным от важнейших источников сырьевых ресурсов для топливно-энергетической и металлургической отраслей - Украины и Казахстана, Монголии. Изменение геополитического положения как страны в целом, так и региона послужило одной из причин глубинного кризиса в оборонном, металлургическом и машиностроительном комплексах, вследствие чего резко сократились межобластные и межреспубликанские связи. Только в Свердловской области доля ее связей с соседними регионами по этой причине снизилась на 18%.³

Период подготовки Конституции России и последовавший за ним процесс разработки и принятия конституций и уставов субъектов Российской Федерации усугубил эти трудности проблемами утверждения национально-государственной идентичности бывших автономий. Их стремление к самостоятельности привело к прямой конфронтации с федеральным центром. В Уральском регионе в авангарде национального самоопределения оказался Башкортостан, конституция которого провозгласила республику суверенным государством в составе РФ. Следуя примеру соседнего Татарстана республика явочным порядком в 1991-1993 гг. прекратила отчисление средств в федеральный бюджет, оставляя за собой все суммы собранных на территории налогов и сборов. Данные шаги были критически восприняты соседними областями, вынужденными отчислять в федеральный бюджет более половины общей суммы своих налоговых поступлений. И это был еще один шаг к дезинтеграции.

Другим крупным событием, положившим начало глубинным центробежным тенденциям, явилась разработка и подписание договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами. По замыслу российских законодателей договоры о компетенции должны были учесть особенности каждого региона в его отношениях с Центром. Поэтому они разрабатывались индивидуально. Подписание договора означало попадание региона в элитный клуб привилегированных субъектов Федерации, так как по существу означало установление особых отношений с Федеральным центром.⁴ К настоящему времени в этот клуб вошли все

3 См.: *Россель Э.Э., Ковалева Г.А.* Роль субъектов Российской Федерации (регионов) в экономической жизни России. Екатеринбург, 1995. С. 12.

4 В России высказываются разные мнения по договорам о компетенции. Среди них нам ближе оценка, высказанная в статье: *Иванов В.* Внутрифедеральные договоры 1997 года увеличили количество привилегированных субъектов Российской Федерации // *Федерализм.* 1998. № 3. С. 137- 164.

области и республики Уральского региона, за исключением самой отсталой в экономическом отношении Курганской области. Итоги заключения договоров оказались неоднозначны. С одной стороны, их подписание позволило закрыть вопрос о «республиканизации» областей, так как договоры в значительной мере уравнили республики и области в их правах. С другой же стороны, вследствие подписания договоров усилилось тяготение к внутрирегиональной автаркии: хозяйственные и финансовые региональные системы стали приобретать все более асимметричный и замкнутый по отношению друг к другу 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 правил⁵ создало постоянное напряжение в межрегиональных связях, стало источником напряженности не только в бюджетной системе, но и на политической сцене: между регионами развернулось негласное соревнование за особые отношения с центром. В период с 1995 по 1997 гг. происходит существенная корректировка связей регионов с Москвой и друг с другом: связи между регионами заметно ослабевают, в платежном обороте областей и республик Уральского региона наблюдается рост доли Москвы, что, по оценкам специалистов, «свидетельствует об усиливающейся односторонней ориентации денежных связей субъекта Федерации на федеральный центр».⁶ Вместе с тем отмечаются опережающие темпы роста внутриобластного платежного оборота по сравнению с межрегиональным.

Еще одним фактором, усилившим дезинтеграционные процессы в регионе, можно считать проведенную в стране приватизацию. В результате поспешной приватизации государство стало терять контроль над ключевыми

5 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 в уровне потребления в республиках и областях Урала (См.: *Лавров А.* Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1. С. 40- 49).

6 *Ковалева Г.А., Вендиктов 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 гг. 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).

отраслями промышленности. Так, до приватизации в медной промышленности на территории Уральского региона существовал единый цикл, включающий добычу и обогащение медно-колчеданных руд в Оренбургской области (г. Гай) и Башкортостане (г. Сибай и г. Учалы), черновую переработку в Свердловской области (Среднеуральский, Красноуральский, Кировградский медеплавильные заводы) и в Челябинской области (Карабашский медеплавильный завод), чистовую обработку в Свердловской области (ОАО «Уралэлектромедь» в г. В. Пышма) и в Челябинской области (Кыштымский медеэлектролитный комбинат), изготовление кабельной продукции и проката из медесодержащих материалов в Пермской области (АО «Камкабель») и Свердловской области (ОАО «Уралкабель», Каменск-Уральский и Ревдинский заводы ОЦМ). После приватизации в результате приобретения указанных предприятий различными собственниками, связи между ними были во многом утрачены. Стали широко практиковаться схемы работы с применением толлинга, приводящие к вывозу прибыли за рубеж и снижению загрузки смежных производств.⁷

В российской концепции приватизации приоритетной собственностью была объявлена частная и недооценивались другие ее формы, такие как собственность субъектов Федерации, муниципальная, кооперативная, комбинированная. Реализованная модель приватизации была жестко нацелена на перераспределение экономической власти в стране и в регионах, а, в результате, многие собственники сумев найти средства для выкупа предприятий, по существу не имеют достаточно обоснованных предложений по управлению приобретенным имуществом и экономическому развитию предприятий в целом. По результатам работы почти половина предприятий хозяйственного комплекса Свердловской области на начало 1999 г. являются убыточными, в том числе в машиностроении - 55%, в пищевой промышленности - 39% и т.д.⁸

Фактором дезинтеграции явилось также появление внешних для областей и республик собственников, заинтересованных в максимальном извлечении прибыли, но не в комплексном социально-экономическом развитии территорий. В их руках оказались отдельные звенья ранее единых хозяйственных комплексов.⁹ Утрата прежних хозяйственных связей и

7 По данным из вышеупомянутого Обоснования создания Уральского Экономического Союза.

8 Информация Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей.

9 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 бы ты, руда...на города // Подробности. 25 декабря 1998. С. 3); серьезный интерес к крупнейшему в стране Нижнетагильскому металлургическому комбинату проявляет российско-американское СП «Ренова»,

неспособность в ряде случаев организовать производство привели к тяжелейшим последствиям - некоторые предприятия в течение нескольких лет являются должниками бюджету, а выплату заработной платы осуществляют денежными суррогатами.¹⁰

И, наконец, процесс перераспределения собственности в регионах России сопровождался мафиезацией региональной экономики, взрывным развитием структур теневого бизнеса. Приватизация стала способом передачи собственности не в руки производителей, а теневых торговцев. Исследователи, занимающиеся изучением преступных сообществ на Урале отмечают, что в результате совпадения интересов бывшей партийной номенклатуры и многочисленных представителей посреднического бизнеса «возник союз торговцев российским достоянием», главные интересы которого направлены «не на производство, а на вывоз за рубеж металлов, нефти, леса, драгоценных камней и других ресурсов».¹¹ Из представителей торгово-посреднического бизнеса, коррумпированного чиновничества и уголовного мира возникли региональные преступные сообщества. К середине 90-х годов они представляли собой довольно замкнутые группировки, сосредоточенные в крупных городах, которыми руководила примитивно уголовная верхушка. Однако, по сообщениям представителя президента РФ в Свердловской области, они стали активно оказывать влияние на региональные властные структуры.¹² В настоящее время данные группировки, судя по сообщениям печати, переросли в крупные олигархические теневые кланы, поделившие региональную экономику на сферы влияния. Усилилось их стремление войти в коридоры региональной власти,¹³ ими начат очередной передел собственности в регионе.

являющееся экспортером стратегически важных сырьевых товаров (См.: Цудаев Г. НТМК - банкрот // Главный проспект. 22- 28 апреля 1999. С. 13). Эта же компания наряду с ЗАО «Трансоконсалтгрупп» является крупнейшим акционером Североуральских бокситовых рудников и всего алюминиевого комплекса Свердловской области.

- 10 На Михайловском алюминиевом заводе в Свердловской области и гиганте черной металлургии Нижнетагильском металлургическом заводе заработная плата в течение многих лет либо не выплачивалась вообще, либо выдавалась денежными суррогатами.
- 11 Мафия в Екатеринбурге. Под ред. В.Б. Житенева. Екатеринбург, 1993. С. 4.
- 12 Там же. С. 3.
- 13 По сообщениям местной прессы, в 1998 г. на встрече представителей братьев Черных и местной так называемой «уралмашевской группировки» Свердловская область была поделена по сферам влияния - братьям Черным отходит вся металлургия, уралмашевцам - вся пищевая промышленность (См.: Климик Е.Н. Качканарский ГОК // Регион-эксперт. 1999. № 12. С. 16). В то же время губернатор Свердловской области публично заявил в марте текущего года об отсутствии каких-либо организованных преступных сообществ на территории области и подтвердил свои деловые связи с так называемыми «уралмашевцами». По словам губернатора эти симпатичные молодые парни по его просьбе направляют деньги в жилищное строительство. Между тем по некоторым неподтвержденным оценкам связь с преступными авторитетами послужила причиной отставки руководителя ГУВД области генерала Краева.

Отмеченные обстоятельства не преминули сказаться на состоянии экономики областей и республик уральского региона в целом. К 1997 г. здесь отмечался спад промышленного производства на 50% по сравнению с показателями 1990 г. Износ основного оборудования составил более 50% практически по всем регионам. Несмотря на сокращение объемов производства было зафиксировано увеличение количества сброса вредных и канцерогенных веществ в водоемы и реки, выбросов в атмосферу. Продолжительности жизни населения снизилась с 62 лет у мужчин и 71 года у женщин соответственно до 57 и 69 лет. Такие ведущие регионы как Свердловская, Челябинская, Пермская области, Республика Башкортостан были признаны регионами экономического бедствия.¹⁴ Данные проблемы обострились и после финансового кризиса прошлого 1998 года, в результате которого по всем областям и республикам Уральского региона вплоть до начала 1999 года наблюдался спад производства и инвестиционной активности; произошло снижение балансовой прибыли предприятий, как минимум двукратное удешевление имущественного комплекса промышленности, снижение цен на пакеты акций акционерных обществ, на векселя промышленных предприятий, резкое сокращение налоговых поступлений, сокращение рабочих мест, повышение цен на все виды товаров, снижение уровня жизни населения. Как выяснилось в результате кризиса, промышленный комплекс территорий Урала оказался в более сильной степени зависимости от внешнеэкономических связей, чем предполагалось. Практически все технологические процессы связаны с поставками из-за рубежа, а поставки продуктов питания на половину зависят от импорта. Регион, как и вся страна стал участником отлаженной системы кредитования зарубежной экономики (внешние заимствования - государственный долг - вывоз капитала за рубеж - заимствования). С учетом того, что расчеты за продукцию производятся по мировым ценам, финансовое положение уральских предприятий к концу 1998 г. только усугубилось.¹⁵ Увеличился объем их кредиторской и дебиторской задолженности, а это, в свою очередь, усилило изоляцию регионов, так как рост задолженности предприятий перед всеми видами бюджетов и перед поставщиками товаров и услуг стимулировал сжатие денежной массы и расширил практику взаимозачетов между предприятиями и региональными бюджетами, способствовал повсеместному распространению бартерных сделок. Таким образом,

Лидеры именуемого в простонародье уралмашевского «организованного преступного сообщества» (ОПС) на протяжении 1998-1999 гг. совершили несколько неудачных попыток участия в выборах в Государственную Думу по Орджоникидзевскому избирательному округу г. Екатеринбурга, а в мае 1999 г. зарегистрировали Общественно-политический союз (ОПС) «Уралмаш» (См.: Есть такая партия // Известия. 17 июня 1999).

14 См. Социально-экономический потенциал региона. Проблемы оценки использования и управления. Екатеринбург, 1997. С. 71.

кризис углубил неоднородность экономического пространства и дезинтеграционные тенденции: при отсутствии «живых» денег возможности развития рыночных отношений между регионами в безденежной форме оказались весьма ограниченными.

Глубокая дезинтеграция и дифференциация Уральских регионов по их социально-экономическому положению обусловила необходимость эффективного территориального перераспределения финансовых и материальных ресурсов с учетом региональных и общероссийских интересов. Однако, ситуация осложняется своеобразной федеральной государственной политикой в отношении регионов, где модель поведения Центра напоминает образ действия частного лица, заинтересованного в получении максимальной прибыли, но не содержащей значимых элементов общенациональных и региональных паритетов. Не смотря на принятие в июне 1996 г. «Основных положений региональной политики Российской Федерации», Центр придерживается тактики избирательного лавирования между регионами-фаворитами и аутсайдерами. По отношению к первым он придерживается фискальной политики, допуская необоснованное изъятие значительной части народнохозяйственных ресурсов, которые направляются на решение текущих задач, а не на нормализацию ситуации в проблемных регионах, что подрывает возможности регионов-доноров. По отношению ко вторым он закрепляет иждивенческие настроения, что резко снижает эффективность использования ими имеющихся собственных и отпускаемых федеральных ресурсов. Тем самым Федеральный центр в отношении регионов по-прежнему предпочитает действовать по схеме «разделяй и властвуй». Поэтому в модели федерализма, которая сегодня воплощается в стране, отчетливо доминируют видоизмененные вертикальные отношения, обремененные старым наследием бюрократического «торга» и патрон-клиентских зависимостей.

Какова же реакция Уральского регионального сообщества на глубинные дезинтеграционные процессы?

Реинтеграция областей и республик Уральского региона: упущенные возможности

Неспособность справиться со значительной частью модернизационных вызовов проистекает из слабости самоорганизации Уральского территориального сообщества. Тем не менее, очевидно, что по мере трансформации властных и экономических отношений в России все более усиливается тенденция самоорганизации местных сообществ, в том числе и на мезоуровне. На протяжении истекшего десятилетия мы наблюдаем не только распад устоявшихся межрегиональных связей, но и непрерывные попытки развития многостороннего взаимодействия. Поллюсами горизонтальной реинтеграции здесь становятся региональные ассоциации экономического взаимодействия.

Данные ассоциации стали создаваться еще в 1990 году по инициативе региональных властей. Легитимность их деятельности была закреплена Указом Президента РФ от 11.11.91 г. № 194. Ассоциациями экономического взаимодействия в соответствии с указом признавались «добровольные объединения» субъектов Российской Федерации «в производственном, экономическом, научно-техническом и социальном развитии в рамках совместно принятых программ». Учредителями ассоциаций могли быть 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 ей полномочий от имени собрания учредителей. Тем не менее указ предусматривал возможность делегирования ассоциациям части 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.

Тем самым деятельности ассоциаций экономического взаимодействия изначально было задано два вектора: экономический и политический. В основной - экономической сфере - они рассматривались как координирующий 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 всецело приветствовали все начинания, идущие снизу. В этот период многим казалось, что в России наступает расцвет демократии с ее неперемнным атрибутом - самоорганизацией сообществ. Однако, уже на начальном этапе деятельности ассоциаций стало ясно: у региональных сообществ есть свои ответы на вызовы модернизации, имеются возможности их воплощения в жизнь, но зачастую ответы выливаются в упущенные возможности (и причина тому - тесная связь экономики и политики, противостояние федерального центра и регионов, внутренние региональные противоречия). Опыт работы ассоциаций может служить примером региональной политики Федерального центра и индикатором состояния внутрирегиональных экономических связей. Ярким примером тому является деятельность Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона «Большой Урал».

Первоначальный этап деятельности Ассоциации (1990-1996 гг.) уже проанализирован в российской литературе.¹⁶ И здесь показательным

15 См.: Последствия экономического кризиса на Урале // Федерализм. 1999. № 1.

16 См.: *Марченко Г.В.* Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996. С. 131- 151. В данных хронологических рамках мы используем фактические материалы указанного автора.

является тот факт, что практически с самого основания Ассоциации определилось различное видение ее роли в развитии российской экономики со стороны региональных лидеров и федерального центра.

Региональные элиты, создавшие Ассоциацию (первоначально в составе Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской и Челябинской областей) провозгласили задачу совместного решения проблем, возникающих в процессе перехода к рыночным отношениям, создании режима наибольшего благоприятствования между ними, а также сохранения и укрепления единого экономического пространства. Однако в период острого обострения отношений между центром и регионами их единение было неоднозначно воспринято центром.

В 1991 г. идея межрегионального сотрудничества формально была поддержана центром, но фактически использована Б. Ельциным на президентских выборах как инструмент избирательных технологий: его предвыборным распоряжением от 9 июня 1991 г. 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, обещания положили начало череде упущенных возможностей: предвыборные распоряжения не были исполнены. И, как можно предположить, для этого были весомые основания.

Последующие два года в истории России известны как время подготовки Конституции, сопровождающейся трудным поиском оптимальной модели федеративного устройства. Сформировавшиеся к тому времени восемь ассоциаций экономического взаимодействия регионов в перспективе могли стать основой будущей Федерации, объединяющей укрупненные территории.¹⁷ 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, предполагающая создание субъекта Федерации, включающего территории областей и республик Уральского региона и Тюменской области, общая площадь которой должна была составить более 3 млн. кв. км. В это время консолидация уральских регионов достигла своего апогея - в 1992 г. в ассоциацию вступила Тюменская область, республики Башкортостан и Удмуртия.

Не останавливаясь на коллизиях, сопровождавших провозглашение Уральской Республики в 1993 г., можно отметить, что за указанными

17 Данная идея разделяется многими аналитиками и государственными деятелями вплоть до настоящего времени. См: *Марченко Г.В.* Указ. соч.; *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, а также следующую статью члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ: Усс А. Укреплять Федерацию - наша общая задача // Федерализм. 1999. № 2. С. 5- 22.

претензиями региональных элит Федеральный центр усмотрел излишнюю политизацию деятельности ассоциаций экономического взаимодействия. Готовность ассоциаций решать вопросы, не свойственные их целям и задачам свидетельствовала о том, что они становились рычагом политического давления на руководство страной. Иным нельзя объяснить тот факт, что 16 сентября 1993 г. Правительство РФ издало постановление № 918, жестко регламентирующее порядок формирования, регистрации и деятельности ассоциаций. В постановлении особо регламентировались права ассоциаций в их отношениях с федеральными органами исполнительной власти.

Даже после роспуска Уральской Республики и 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 Минэкономике, Минфине и Министерстве по делам национальностей. Таким образом, попытка выработки новой модели Российской Федерации на основе горизонтальной интеграции была очередной упущенной возможностью.

После принятия Конституции РФ деятельность ассоциаций обрела институциональную опору в Совете Федерации. Регионы получили реальную возможность влияния на законодательный процесс. Но Федеральный центр стремился вписать политическую и экономическую деятельность ассоциаций в сформировавшуюся вертикаль исполнительной власти. Им была предпринята попытка увязать деятельность органов управления ассоциаций с работой федеральных министерств. Как справедливо отмечает К.И. Зубков наверху «вызревала 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».¹⁸

По началу события развивались, казалось бы, по задуманному сценарию. Именно в 1994 г. 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 ряд межрегиональных программ, направленных на сохранение и развитие хозяйственных связей, проведение

18 Зубков К.И. Указ. соч. С. 60.

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, программы развития минерально-сырьевой базы Урала («Уральское золото», «Уральский марганец», «Уралмедь», «Уральский титан», «Редкоземельные элементы», «Уголь Урала», «Глины Урала», «Тиманские бокситы» и др.). Реализация данных программ открыла перспективу обретения уральской промышленностью собственных источников сырья, предоставила возможность экономического роста.

1997-1998 гг. были временем относительной стабилизации в стране и регионе (темпы спада промышленного производства в регионах снизились, а к 1998 г. наметился небольшой рост). И 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 г. в Свердловской области, выступившей в роли региона-интегратора разрабатывается проект Договора об Уральском экономическом Союзе, предполагаемыми участниками которого должны были стать республики Башкортостан и Коми, Татарстан и Удмуртия, Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области.

Данный проект, примечательный своей новизной и реалистичностью предложенного подхода, 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 разработчики проекта подчеркивали, что органы и бюджет Союза отличаются соответственно, от органов государственной власти и бюджета государства или субъекта Федерации, по существу создание Союза означало бы появление своеобразной промежуточной государственной формы - симбиоза укрупненного субъекта Федерации и организации.

Создание Союза означало бы для Федерального центра появление нового мощного актора региональной экономической политики, способного привести к ревизии ранее сложившихся отношений между Федерацией и регионами. Действительно, создание Союза ставило своими основными

задачами осуществление единого управления всем хозяйственным комплексом Урала, 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 г. 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 г. С.В. Кириенко означало укрепление позиций естественных монополий, финансовых олигархов и не оставляло регионам шансов на укрепление их самостоятельности. Они 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 Коми.¹⁹

Думается, есть несколько причин, послуживших тормозом процесса межрегиональной интеграции. Во-первых, к 1998 г. 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 правления.²⁰

Во-вторых, в каждом из отдельных регионов сформировались устойчивые патрон-клиентельские отношения с правительственными и промышленными кругами в Москве и в других регионах.²¹

19 Данные из проекта Договора об Уральском Экономическом Союзе в редакции, учитывающей замечания, поступившие от субъектов Российской Федерации.

20 См.: Сафаргалеев Д., Фуфаев С. Лики башкирской государственности // Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. 1997. № 2. С. 83; Зазнаев О. Республика Татарстан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С. 74.

21 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. Росселя и Л. Черного, губернатор имеет дружественные связи с СП «Ренова», контролирующей алюминиевый экспорт (См.: Бовин И., Омелько С.

В-третьих, главный центр политической борьбы за региональные интересы с приходом к власти правительства Е.М. Примакова переместился на институциональный уровень Российской Федерации: после прошлогоднего финансового кризиса усилилась интегрированность ассоциаций в структуры исполнительной вертикали. Руководители ассоциаций вошли в состав Правительства РФ и вопрос о заключении договора больше не поднимался. Все очевиднее становилась лоббистская направленность деятельности данных организаций. Все более и более они стали выполнять политические функции. Их первоначальное предназначение, как органов горизонтальной самоорганизации регионального сообщества, минимизировалось до низшей отметки, что, впрочем устраивало региональные элиты. Новая административно-бюрократическая роль ассоциаций в большей мере отвечала характеру сложившихся с центром связей.

Пришедший на смену премьеру Е. Примакову С. Степашин не сделал предложения руководителям ассоциаций войти в состав правительства. Более того, в апреле текущего года Государственной Думой одобрен и направлен на рассмотрение Совета Федерации проект закона «Об общих принципах деятельности ассоциаций экономического взаимодействия», который предусматривает весьма скромные права данных организаций по сравнению с первоначальным проектом закона, вынесенным на рассмотрение депутатов в октябре 1998 г.²²

Первый вариант законопроекта предусматривал продолжение политики интегрирования ассоциаций в исполнительные органы государственной власти. Им предусматривалось наделение ассоциаций широким правами по участию в работе правительственных комиссий; участию в разработке региональных разделов программ развития территорий при формировании федеральной программы развития, федерального бюджета; правами представления интересов регионов в Правительстве и Федеральном Собрании РФ, а также в организациях Межгосударственного Экономического Комитета стран СНГ. В окончательном же варианте проекта эти права отсутствуют. В соответствии с гражданским законодательством РФ региональные ассоциации объявлены некоммерческими организациями с консультативно-совещательными функциями. Похоже, что теперь сам Федеральный центр инициирует усиление самоорганизации в регионах. Однако, как это не парадоксально, региональные лидеры настойчиво требуют огосударствления ассоциаций. По словам руководителя уральской ассоциации Э. Росселя они должны стать «серьезным государственным

Москва делает ставки // Регион-эк сперт. 1999. № 13).

22 Федеральный Закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» (проект). Принят Государственной Думой 7 апреля 1999 г., а также проект данного закона, принятый в первом чтении 21 октября 1998 г. Автором использованы тексты законопроектов из базы данных электронной информационно-правовой системы «Консультант Плюс».

23 См.: Россель Э. Третье тысячелетие войдем одной из ведущих держав мира // Регион-

механизмом в финансово-экономической системе российского государства».²³ Причем речь уже не идет о децентрализации власти. Ставка делается на укрепление единой вертикали исполнительной власти.

В случае одобрения закона Советом Федерации и подписания его Президентом следует ожидать заметного ослабления роли ассоциаций на федеральном уровне, возможность прямого лоббирования интересов регионов непосредственно в Правительстве пока упущена, также как и возможность глубокой горизонтальной интеграции республик и областей-участников ассоциаций. И все же, несмотря на упущенные возможности, интеграционный потенциал регионов нельзя считать исчерпанным. Федеральный центр вынужден считаться с межрегиональными объединениями. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что вновь назначаемые премьеры начинают свою деятельность личным участием в заседаниях ассоциаций экономического взаимодействия.

Основные ответы на вызовы модернизации

Ниже мы остановимся на мерах экономико-правового и политического характера, предпринимаемых совместно регионами Урала в целях преодоления кризиса после 17 августа 1998 г. Здесь можно акцентировать внимание на нескольких основных направлениях.

Участие в выработке экономической политики Российской Федерации. В последние годы все более заметно стремление элит Уральского регионального сообщества заявить о своем лидерстве в выработке экономической политики Российской Федерации путем создания полюса влияния на правительство, сравнимого в рамках России со всемирно известным Давосом. Накануне президентских выборов 1996 года эта идея была реализована впервые - в Екатеринбурге был проведен первый Российский Экономический Форум, объединивший представителей регионов страны, промышленных предприятий, финансово-промышленных групп, научных учреждений. С тех пор Форуму придан статус регулярного мероприятия. Ежегодно Форум вырабатывает экономические решения и доводит их до сведения Правительства РФ. По прошествии четырех лет можно констатировать, что Правительство не слишком всерьез воспринимает «Уральский Давос». Не желая создавать политической рекламы его организаторам, оно ни разу не было представлено на высоком уровне. Ввиду отставки премьера Е.М. Примакова сорвался наиболее вероятный визит государственного деятеля столь высокого ранга и в 1999 г. Тем не менее, учитывая достаточно влиятельный состав Национального Экономического Совета - постоянно

эксперт. 1999. № 20-21. С. 29.

действующего консультативного органа Форума,²⁴ можно утверждать, что при его проведении находят выражение региональные настроения федерального масштаба. Рекомендации IV Российского Экономического Форума, проведенного в 1999 году в полной мере отразили посткризисные настроения. Главные из них - у усиление государственного воздействия на экономику; прекращение демонополизации производства; развитие отечественной промышленности, установление мер валютного и финансового контроля; снижение цен на услуги естественных монополий; преодоление кризиса неплатежей и бартеризации экономики, декриминализация товаропроводящей сети и освобождение ее от криминального контроля.²⁵

Требование усиления государственного регулирования экономики со стороны уральской элиты в настоящее время коррелирует с ее видением не только экономических, но и политических проблем организации власти и системы управления в стране в целом. В течение 1999 года лидерами уральского территориального сообщества неоднократно ставился вопрос о восстановлении прежней административной вертикали исполнительной власти в стране. Предлагаемые меры предполагают введение подотчетности глав регионов органам государственной власти РФ,²⁶ огосударствление местного самоуправления, включая законодательную детализацию права органов местного самоуправления на делегирование своих полномочий органами государственной власти и включение органов местного самоуправления в систему государственной власти²⁷ и даже установление

24 В составе Национального Экономического Совета, утвержденном в мае 1998 г. представлены директор Института экономики РАН Л.И. Абалкин, главный управляющий корпорации «НИПЕК» К.А. Бендукидзе, председатель правления ОАО «Газпром» Р.И. Вяхирев, президент АК Сбербанка России А.И. Казьмин, председатель государственной Инвестиционной корпорации Ю.В. Петров, председатель Ассоциации российских банков С.Е. Егоров и др.

25 См.: Документы и материалы IV Российского Экономического Форума. Екатеринбург, май 1999. Екатеринбург, 1999. С. 32.

26 Такое предложение высказано в ходе выработки рекомендаций зонального семинара-совещания председателей, руководителей комитетов (комиссий) и сотрудников аппаратов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации Центрального, Центрально-Черноземного, Северного, Северо-Западного, Поволжского, Волго-Вятского, Уральского регионов на тему «Проблемы развития федеративных отношений и местное самоуправление в Российской Федерации», состоявшемся в Екатеринбурге 9 июня 1999 г.

27 См.: *Елагин В.В.* Местное самоуправление в Оренбуржье: проблемы и перспективы развития // *Чиновник*. 1999. № 4. С. 9. В данной статье губернатор Оренбургской области заявил, что «местное самоуправление есть специфическая форма осуществления государственной власти», в связи с чем он предложил внести изменение в Конституцию РФ в следующей редакции: «Органы местного самоуправления входят в структуру органов государственной власти». Губернатор Свердловской области Э.Э. Россель также поддерживает идею восстановления исполнительной вертикали вплоть до местного самоуправления. Уже в декабре 1998 г. он выступил с инициативой

государственного административного контроля над деятельностью акционерных обществ.²⁸

Попытки реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. В целях выравнивания социально-экономического положения регионов Ассоциацией «Большой Урал» разработана и предложена Концепция

восстановления всей вертикали управления и подчинения в стране. Он не поддержал идею назначаемости губернаторов президентом по согласованию с местным парламентом, однако поставил под вопрос принцип разделения местного самоуправления и всей системы государственного управления в стране. Э. Россель положительно оценил систему местного управления в Татарстане и Башкортостане, где местное самоуправление существует только на уровне поселковых советов. (См.: *Белимов В., Россель Э.* Я не знаю, что произойдет в стране через месяц // *Подробности.* 25 декабря 1998. С. 2). 17 декабря прошлого года на праздновании четвертой годовщины принятия Устава Свердловской области губернатор заявил, что главным вопросом в современной России является восстановление управляемости: «Мы в конституции прописали, что местное самоуправление отделено от государственной власти - это очень хорошо при таком государстве, когда все налоги собираются, предприятия работают при нормальной экономической базе местного самоуправления. Но сейчас, когда экономика у нас не стала работать, необходимо восстановить вертикальную управляемость.... Сейчас аккумулируются все возможные точки зрения, подрабатывается окончательный вариант переустройства, который будет предложен президенту» (*Добрынина С.* Четыре предложения Росселя правительству России // *Подробности.* 23 декабря 1998. С. 2). В дальнейшем предложение было сформулировано на состоявшемся в июле текущего года с участием премьера С. Степашина заседании Совета Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона. По мнению губернатора Свердловской области местное самоуправление эффективно только на уровне жилых микрорайонов (кондоминимумов). Поэтому на смену существующему местному самоуправлению он предложил ввести управление государственное (См.: *Яловец А.* Из дальних странствий воротятся... // *Областная газета.* 30 июля 1999).

- 28 Указом губернатора Свердловской области от 9.02.98 № 46 «Об усилении контроля за деятельностью акционерных обществ, расположенных на территории Свердловской области» установлена обязанность согласования с Правительством Свердловской области и главой соответствующего муниципального образования подачи в наблюдательные советы (советы директоров) акционерных обществ, расположенных на территории Свердловской области, требований о созыве общих собраний акционеров либо заседаний советов директоров с повесткой дня, в которую входит вопрос о прекращении полномочий единоличного исполнительного органа общества, для акционерных обществ, имеющих важное значение для социально-экономического положения области и находящихся в тяжелом финансово-экономическом положении, а также, в случае, если акционерное общество является градообразующим предприятием. Изданный Указ противоречит ст. 48, 55, 69 Федерального закона «Об акционерных обществах», в соответствии с которыми образование исполнительных органов акционерных обществ и досрочное прекращение их полномочий осуществляется по решению общего собрания акционеров, если уставом общества решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета).

реформирования межбюджетных отношений в РФ,²⁹ предполагающая формирование финансовых условий для развития бюджетного федерализма, повышение самостоятельности всех уровней бюджета, достижение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетной системы, устранение субъективизма при распределении средств финансовой поддержки от вышестоящего к нижестоящему бюджету. Базовым условием реформирования системы межбюджетных отношений признано закрепление расходных полномочий за всеми уровнями бюджетной системы по всем направлениям бюджетных расходов. Концепция предполагает отказ от группировки территорий по экономическим районам и осуществление перехода к учету индивидуальных особенностей регионов, влекущей за собой специфику доходов и расходов их бюджетов. Предложены жесткие меры контроля над министерством финансов РФ со стороны субъектов Федерации для достижения компромисса экономических интересов и избежания «над законного лоббирования» интересов отдельных субъектов и Центра. Регионы добиваются коллегиального решения вопросов формирования фонда поддержки субъектов РФ Советом Федерации.

По замыслу реализация Концепции должна привести к устранению прямого изъятия доходов у регионов и увеличить число самодостаточных регионов. Но, судя по прежнему опыту взаимоотношений центра и регионов, а также по действиям нынешнего Правительства РФ,³⁰ данная концепция пока не имеет шансов на успех.

Использование геополитических возможностей Уральского региона. На первый план сегодня выходят вопросы укрепления инвестиционной привлекательности Уральского региона для российских и иностранных инвесторов. В этих целях предусматривается усиление интеграционного процесса между Уральским, Западно-Сибирским и Северо-Западным экономическими районами. Во взаимодействии с Правительством РФ участники Уральской Ассоциации начинают реализацию проекта развития транспортной инфраструктуры всего региона, предусматривающего расширение евразийских связей: создание транспортного коридора Северо-Запад-Урал, развитие автомобильных дорог в Уральском и Западно-Сибирском регионах, развитие северного транспортного коридора России Оулу-Карелия-Архангельск-Котлас-Сыктывкар-Кудымкар-Пермь-Екатеринбург и др. Ассоциация добивается содействия Правительства РФ

29 Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации была подготовлена для рассмотрения на заседании Совета Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона в г. Перми 13 мая 1999.

30 В результате принятия односторонних решений Министерством финансов РФ по подоходному налогу бюджет Свердловской области лишился 2,4 млрд. руб. Губернаторы Свердловской и Пермской областей заявили о намерении судебного обжалования решения.

в решении вопроса о продлении Второго трансевропейского транспортного коридора до г. Екатеринбург.³¹

Думается, что предпринимаемые меры в течение десяти лет должны привести к положительному результату. Опыт конверсии депрессивных регионов в северной Франции свидетельствует о том, что развитие транспортных коммуникаций, привязка региона к цивилизационным маршрутам - первый и важнейший импульс развития.

Привлечение инвестиций. Учитывая правотворческие полномочия субъектов РФ, области и республики региона предпринимают попытки по улучшению инвестиционного климата в регионе. Ими принимаются региональные законы и нормативные правовые акты высших органов исполнительной власти, предусматривающие привлечение инвестиций в регион.³² В целях придания экономической системе импульса, достаточного для обеспечения ее устойчивого роста в ближайшие годы необходимо достичь трех-четырехкратного увеличения производственных инвестиций. В макроэкономических параметрах это позволит обеспечить рост ВВП не менее 7% в год.³³ Сегодня наиболее привлекательными для инвестирования на Урале являются Ханты-Мансийский автономный округ (Тюменская область) и Свердловская область. Инвестиционная емкость только Свердловской области, по оценке отдела иностранных инвестиций и эффективности внешнеэкономической деятельности Комитета по экономике Правительства Свердловской области, составляет \$ 7,7 млрд., при том, что сумма иностранных инвестиций, внесенных в уставные фонды совместных предприятий, составляет 0,4 % от возможной инвестиционной емкости.³⁴ Эти регионы должны стать точками экономического роста, интеграторами позитивных структурных сдвигов. Для достижения поставленных целей в Свердловской области разработана и утверждена Концепция привлечения инвестиций на территорию Свердловской области в 1999- 2000 годах.

31 Перспективы развития транспортных коммуникаций Урала были изложены в проекте решения Совета Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона, подготовленного к заседанию в г. Перми 13 мая 1999 г.

32 См.: Закон Свердловской области от 18.12.96 N 54-ОЗ «О финансово-промышленных группах и инвестиционно-промышленных объединениях в Свердловской области» (в ред. Областного Закона № 36-ОЗ от 19.11.98); постановление Правительства Свердловской области от 24.05.99 № 617-ПП «О концепции привлечения инвестиций на территорию Свердловской области в 1999-2000 гг.» (Автором использованы тексты документов, содержащиеся в базах данных информационно-правовой системы «Консультант Плюс». Подобные документы приняты и в других областях и республиках Уральского региона.

33 См.: указанное Постановление Правительства Свердловской области от 24.05.99 № 617-ПП «О концепции привлечения инвестиций на территорию Свердловской области в 1999-2000 годах»

34 См.: Социально-экономический потенциал региона. Проблемы оценки, использования и управления. Екатеринбург, 1997. С. 88.

Концепция исходит из того, что инвестиционная деятельность может осуществляться в формах долевого участия в существующих или создаваемых на территории области предприятиях, а также путем создания предприятий, полностью принадлежащих инвесторам; приобретения предприятий, зданий, сооружений, оборудования, паев, акций, облигаций и других ценных бумаг, иного имущества; участия в приватизации объектов государственной и муниципальной собственности; приобретения в собственность и аренды земли, использования иных природных ресурсов, отнесенных в установленном порядке к государственной собственности Свердловской области; приобретения иных имущественных прав в соответствии с законодательством РФ и Свердловской области.

Для иностранных инвесторов предусмотрено создание системы налоговых льгот и привилегий, включающей предоставление налогового инвестиционного кредита; предоставление льготных займов (кредитов), гарантий займов; проведение конверсии задолженности областного бюджета инвесторам в ценные бумаги с возможностью дисконтирования; предоставление иных нефинансовых льгот: государственных заказов на льготных условиях, оказание помощи по созданию инфраструктуры бизнеса, получению в аренду и приобретению в собственность земельных участков и объектов нежилого фонда, отнесенных в установленном порядке к государственной собственности области; оказание содействия инвесторам в получении таможенных льгот; предоставление государственных гарантий области и др.

Думается, что в связи с политическими событиями в стране (частая смена правительства РФ, предстоящие выборы в Государственную Думу, грядущие президентские выборы) нельзя ожидать усиления инвестиционной активности на Урале. Ее оживление произойдет не ранее лета следующего - 2000 года.

И все же, на текущей стадии реформирования экономики РФ, испытывающей тяжелые последствия недавнего финансового кризиса, могут быть оправданы целевые адресные инвестиции. Учитывая нарастающее недовольство потенциальных и действующих иностранных инвесторов низкой эффективностью использования предоставляемых средств, «точечное финансирование» из-за рубежа в уральские предприятия на региональном и даже на муниципальном уровнях является более выигрышным. В частности, это позволит им миновать одно из бюрократических звеньев - федеральный уровень, вкладывать меньшие, по сравнению с федеральными масштабами, средства, обеспечить более быстрый их оборот, усилит ответственность российских получателей инвестиций, конкретизирует форму и адресат финансирования, даст возможность четче отслеживать результаты инвестиционной деятельности.

Становление холдингов и финансово-промышленных групп. Традиционно на Урале преобладают крупные промышленные предприятия со сложными технологическими циклами, структурированные по отраслевому

принципу. Большинство из них являются градообразующими. Проблемы утраты управляемости предприятиями, дезинтеграция отраслевых структур, утрата устойчивых систем кредитования и снабжения побуждают руководителей самих предприятий формировать новые объединенные организационные структуры, в том числе и межрегиональные, предусматривающие частичное восстановление утраченных связей. Формами таких объединений выступают холдинги и финансово-промышленные группы, получающие законодательную поддержку как со стороны Российской Федерации, так и региональных властей. В настоящее время нельзя сказать о широком и повсеместном развитии холдингов и финансово-промышленных групп, однако, подобные вертикально-интегрированные структуры наиболее отвечают духу рыночных отношений. Так, развивающийся в настоящее время «медный холдинг» - объединение предприятий медной промышленности Урала вокруг АО «Уралэлектромедь» - 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 базы, а главное - постепенный уход от сугубо сырьевого экспорта, а также от толлинга. Объединение совместно с региональными органами государственной власти и муниципалитетами уже сегодня способно реализовывать широкомасштабные программы развития социальной сферы в промышленных центрах Урала. Преимущества холдинга существенно повысили привлекательность предприятий медной промышленности для зарубежных инвесторов, так как его организация позволяет повысить конкурентоспособность продукции, а также упростить кредитование. Свою заинтересованность в участии в проектах производства меди уже высказали такие зарубежные банки и фирмы как American Express, Paribas, KBS, Gerald Metals и др.³⁵

Развитие банковской системы. Отсутствие необходимых и достаточных собственных кредитных средств - одно из наиболее слабых мест региональной экономики. Как известно, в Российской Федерации наблюдается неравномерное размещение банков и банковского капитала. В Москве и Центральном регионе сосредоточено 85% банковских капиталов. Поэтому региональные денежно-кредитные системы занимают в национальной денежно-кредитной системе второстепенное место. На 1 января 1997 г. совокупный уставный капитал всех коммерческих банков Свердловской области составлял лишь 2% от объявленного уставного фонда действующих кредитных организаций России при том, что область занимает 3 место в

35 О развитии медного холдинга на Урале см. статью генерального директора АО «Уралэлектромедь»: Козицин А. Медный холдинг в стадии становления. Экономическая интеграция - требование времени // Металлы Евразии. 1999. № 4. С. 21-23.

РФ по объему промышленного производства и по уровню капитальных вложений.³⁶

Тем не менее регионы Урала предпринимают попытки по созданию собственных весомых денежно-кредитных систем. Еще до финансового кризиса 17 августа прошлого года в Свердловской области была создана группа уполномоченных банков в составе 12 крупнейших коммерческих кредитных организаций. Но в виду их незначительных кредитных ресурсов они не могли осуществлять существенную кредитную деятельность. Поэтому было принято решение о трансплантационном варианте создания Губернского банка. Региональными властями была выбрана московская банковская структура - Государственная инвестиционная корпорация «Госинкор», возглавляемая Ю.В. Петровым - бывшим первым секретарем Свердловского обкома КПСС - после чего начался процесс перевода коммерческого банка «Инкор-Банк» с уставным капиталом \$100 млн. в Свердловскую область в качестве ядра будущего банка в денежно-кредитной системе области. После смены названия он стал именоваться Губернским банком. Однако еще до финансового кризиса проект рухнул ввиду возникших противоречий с областными властями: банк перестал лоббировать интересы Свердловской области. Созданная после финансового кризиса группа из четырех уполномоченных коммерческих банков в настоящее время не располагает значительным капиталом.

Предпринимаются также попытки создания кредитных организаций под патронажем региональных органов власти. В Республике Башкортостан в административном порядке была определена республиканская кредитная организация «Башкредитбанк». Постановлением республиканского правительства банку переданы пакеты акций крупных промышленных предприятий, в директивном порядке установлен льготный режим работы банка, а крупным промышленным структурам приказано открыть в нем свои счета. На сегодняшний день «Башкредитбанк» - крупнейшее кредитное учреждение в Уральском регионе.

При обсуждении судьбы региональной банковской системы не исключается и вариант создания на основе Центрального банка РФ региональных супербанков, обслуживающих одновременно несколько регионов, с использованием опыта деятельности федеральной резервной системы США. Для этого требуется санация существующих банков, глубокая реструктуризация банковской системы и изменение федерального законодательства о банках и банковской деятельности. При всей предпоч-

36 Ковалева Г.А., Венедиктов А.Т. Денежно-кредитная политика субъекта Федерации: формирование системы управления (на примере Свердловской области). Екатеринбург, 1998. С. 28.

тельности данного варианта, его воплощение в жизнь маловероятно ввиду явной децентралистской направленности.³⁷

Следует также обратить внимание и на предложения IV Российского экономического Форума, в соответствии с которыми уральские лидеры выступают за восстановление централизованной системы структурообразующих банков национального, регионального и отраслевого уровней.³⁸

Представляется, что в течении ближайшего года в банковской системе страны и Уральского региона не следует ожидать каких-либо существенных изменений. Отсутствие кредитных ресурсов, распад рынка ценных бумаг при продолжающемся воплощении в жизнь рецептов сжатия денежной массы и государственных расходов, скорее всего, спровоцирует новый банковский кризис.

Конверсия и реструктуризация оборонно-промышленного комплекса. Как уже отмечалось, промышленный потенциал Уральского региона (особенно Свердловской, Пермской и Челябинской областей, Республики Удмуртия) характеризуется большой долей предприятий оборонно-промышленного комплекса.³⁹ На Урале находятся пять из десяти закрытых городов России, а также около десяти полузакрытых городов. К началу 90-х годов доля военной продукции достигала четверти всего объема промышленного производства Свердловской области. В настоящее время этот показатель снизился до 13%. Однако, оборонно-промышленный комплекс Урала остается одним из самых крупных в России. Предприятия ОПК представляют наиболее перспективные отрасли отечественной промышленности: авиа- и ракетостроение, металлургию и спецхимию, радиотехническую промышленность и транспортное машиностроение, атомную энергетику и приборостроение. На предприятиях Урала выпускается автоматические системы управления сложными комплексами наземного и бортового оборудования для всех видов летательных аппаратов, ракетное оружие, бронетанковая техника. Они специализируются на производстве и уничтожении ядерного оружия, на проведении связанных с эти научно-исследовательских работ. Многие из видов продукции не имеют аналогов в мире: зенитно-ракетные комплексы С-300, танки Т-90 и др.

Данные предприятия, меньше всего подверженные приватизации, находятся в прямой зависимости от государственных заказов. В связи с

37 При анализе тенденций развития банковской системы автор опирался на экспертные оценки старшего научного сотрудника Института экономики УрО РАН, к. э. н. Ю.Ф. Чистякова. Интервью от 15.06.99.

38 См.: Документы и материалы IV Российского Экономического Форума. Екатеринбург, май 1999. Екатеринбург, 1999. С. 16.

39 В данном разделе использованы материалы из монографии: *Первалов Ю.П., Романова О.А., Чеченова Р.И., Ченчевич С.Г., Макарова Р.И., Юрпалов С.Ю.* Конверсия и реструктуризация оборонного комплекса. Региональные проблемы и перспективы. Екатеринбург, 1998.

этим можно сказать, что на сегодняшний день они в наибольшей мере пострадали от обвальной конверсии середины 90-х годов, когда предприятия были предоставлены сами себе, а также от невыполнения государством своих обязательств по оборонным заказам. Только в Свердловской области на протяжении последних лет задолженность государства перед предприятиями не опускалась ниже \$ 83 000 000.

Поэтому уже в 1997-1998 гг. областями и республиками Уральского региона по согласованию с РФ выработана общая стратегия управляемого процесса конверсии и реструктуризации оборонной промышленности, смысл которой состоит в сосредоточении на производстве высокотехнологичных и конкурентоспособных видов вооружений. В ходе мероприятий планируется, с одной стороны, провести полную конверсию предприятий с низкой загрузкой оборонным заказом, а, с другой стороны, следуя мировой тенденции в оружейном бизнесе, произвести укрупнение предприятий ОПК. Интеграция предприятий при этом будет происходить в двух направлениях: создание интегрированных структур на базе предприятий областей и республик; включение предприятий во вновь создаваемые федеральные интегрированные структуры.

Учитывая возможности предприятий ОПК, основной упор делается на расширение экспорта вооружений через региональные представительства «Росвооружения». В этих целях уже предприняты практические шаги - в июле текущего года в Свердловской области под г. Нижним Тагилом с успехом была проведена первая уральская выставка вооружений.

Выработка новой стратегии конверсии в целом вписывается в политику усиления государственного регулирования экономики и повышения управляемости производственными процессами. К тому же она совпала по времени с расширением блока НАТО и событиями в Югославии. Очевидно, что уже в ближайшее время уральские предприятия ОПК будут обеспечены оборонным заказом.

Другим направлением конверсии и реструктуризации ОПК является создание на базе закрытых и бывших полузакрытых городов технополисов как механизма сохранения потенциала научных и производственных предприятий, развития инновационных технологий, отработки моделей управления территориями.

Можно сказать, что предложенные меры на современном этапе дали положительные результаты. Экономика региона в 1999 г. оправилась от потрясений финансового кризиса. По данным на конец апреля 1999 г. объем промышленного производства по субъектам РФ, входящим в Уральскую Ассоциацию составил 98,1% от показателей к соответствующему периоду прошлого года. Наблюдается рост производства по сравнению с 1998 г. в цветной металлургии (Башкортостан - 139%, Оренбургская область - 110%), в машиностроении и металлообработке (Башкортостан

- 139,8%) в черной металлургии Курганская область - 152,4%, Пермская область - 133,9%).⁴⁰

* * *

Разумеется, мы остановились только на некоторых основных ответах на вызовы модернизации со стороны уральского регионального сообщества. Проблемы, с которыми оно сталкивается, носят системный характер и требуют системного подхода к их разрешению. Тем не менее, оценивая эти ответы, можно сказать, что они означают отказ от нелиберальных аргументов в пользу сокращающейся роли государства в экономическом развитии. Нужно согласиться с Р.Дж. Макинтайром,⁴¹ показавшим, что либеральные рыночные рекомендации, предложенные для восточноевропейских стран, оказались несостоятельными. В современном мире в большинстве развитых стран, за исключением США и Великобритании, упорядочены и формализованы методы демократического корпоратизма, предполагающие формальные и неформальные сделки между государством, деловыми кругами и политическими партиями. В этом плане их экономики, в том числе и экономику Японии, можно назвать экономиками «малого государства», где велика роль государственного вмешательства, особенно на региональном уровне. С данных позиций усиление государственного регулирования рынка в России и ее регионах - неизбежная перспектива. Но в России всегда существует реальная опасность глубинной и необратимой этатизации экономических и политических отношений. И, как следует из нашего доклада, в настоящее время у уральской элиты возобладала централистская парадигма мышления, замешанная на командном стиле руководства, патрон-клиентских отношениях и лично-доверительных связях. Представляется, что в современных условиях, когда в стране сформировался слой частных собственников и формируется крупный общественный сектор, ставка исключительно на меры административного порядка может дать только временный положительный результат. России и ее регионам еще предстоит сделать выбор между централизмом и децентрализацией.

40 Основные показатели хозяйственной деятельности по субъектам Российской Федерации, входящим в Уральскую Ассоциацию, за январь-март 1999 г. Подготовлены экономическим комитетом по Программам развития Уральского региона по данным органов статистики территорий региона.

41 См.: *Макинтайр Р.Дж.* Отношения между центром и регионами: уровни принятия решений в развитых капиталистических странах // Противоречия территориального управления в современной России. М., 1998. Т. 2. С. 137- 147.

<Abstract>

Economic and Legal Responses to the Demands of Modernization in the Ural Region

Within Russia's "Federal - Regional - Sub-regional" system, the Ural regional community is one of Russia's eight large mesosystems. It includes seven regions.

During the Soviet era, several economic complexes were formed in the Urals: ferrous metals; aluminum, nickel, and copper; military-industrial; and nuclear. In addition to these, the Urals have one of the world's largest titanium production complexes, as well as a consolidated petrochemical industry and one of the country's largest energy systems.

In the process of modernization, the Urals' regions face several challenges related primarily to the regions' new role and to their disintegration.

First, the transition to the market economy changed the management system of the regional economy. Now, four major actors determine its development: federal authorities, regional authorities, sub-regional power centers, and private businesses. The regional authorities have their own decision-making area and have the right to regulate the economy. Therefore, the regions face the difficulty of finding the optimal model of interaction between themselves and other economic actors.

Second, with the breakup of the USSR, the Urals' geopolitical position has changed. It became the second region in terms of industrial potential. At the same time, products from Ural manufacturers have little demand in the international and domestic markets. With inter-regional relations sharply reduced, the Urals found themselves cut off from their most important sources of raw materials, Ukraine and Kazakhstan.

Third, a series of agreements on the division of areas of responsibility and power between the Russian Federation and its subjects provided for numerous individual exceptions from the general rules. As a result, the regions' financial relations became focused primarily on the federal center, and each region formed stable patron-client relationships with governmental and industrial circles in Moscow, while inter-regional relations substantially weakened.

Fourth, the loss of governmental control over key industries entailed violation of united technological cycles in ferrous and nonferrous metallurgy. Certain components of industrial complexes became the property of foreigners. They started using tolling schemes involving repatriation of profits and less business for related producers.

Fifth, the redistribution of property in Russia's regions has been accompanied by an explosive growth in shadow business structures. At this time, large shadow clans have divided the regional economy into spheres of influence. They are consistently trying to influence the regional authorities. After last year's

financial crisis, they started another round of property redistribution in the region.

Due to the factors described above, the Urals' industrial output has dropped by 50 percent since 1990. Most enterprises carry debt at all budget levels; salaries are not paid for months and sometimes years. Life expectancy has decreased by four years - to 57 for men and 69 for women. Former leading regions, such as Sverdlovsk, Cheliabinsk, and Perm Oblasts, and the Republic of Bashkortostan have been recognized as economic disaster zones.

The inability to cope with most of modernization's challenges is caused by the Ural regional community's lack of self-organization. This is why the leaders of the Ural regions have attempted to pursue consolidated policies. The Regional Association of Economic Cooperation of Ural Oblasts and Republics (the "Big Urals") became the pole of horizontal integration in the early 1990s. The Association participated in the creation of several inter-regional programs. Among the most important of them are the program to supply the oil complex with materials and equipment from the Urals' plants, and, the program to develop the Urals' mineral and raw material base ("Ural gold," "Ural manganese," "Ural copper," "Ural titanium," "Ural coal," "Ural clays," "Timan bauxite," etc.). Between 1997 and early 1998, the Association drafted the Ural Economic Union Agreement. The Union included Bashkortostan, Komi, Tatarstan, and Udmurtia Republics, and Kurgan, Orenburg, Perm, Sverdlovsk, Tumen, and Cheliabinsk Oblasts, with a total area of 3 million km². As an inter-regional agreement, the document did not imply the creation of a new subject in the Federation, but provided for the creation of governing bodies and a budget for the Union. Thus, the Union essentially represented the emergence of an intermediate quasi-state institution - the symbiosis of an enlarged Federation subject and an organization. Indeed, the agreement put forward the following major goals: the united management of the Ural economy, the formation of a joint government system for regional manufacturers' products; the creation of a common market in the Urals; the coordinated creation and use of treasuries in Ural oblasts and republics; a common tariff policy towards natural monopolies; a unified investment policy; and, in the legal area - unification of legislation via preparation of model draft laws.

The signing of the Agreement would have been perceived as another demarche against the center, similar to the proclamation of the Ural Republic in 1994. The agreement was not signed, however. Moreover, after August 1998, under the Primakov cabinet, the focus of the political struggle for regional interests shifted to the institutional level of the Russian Federation. Inter-regional associations became more integrated into vertical structures of the country's executive branch of power. Leaders of associations, including the Ural Association, joined the federal government and never raised the issue of signing the Ural Economic Union Agreement again. The lobbyist character of the associations was becoming more and more obvious. Their initial function as bodies of horizontal self-organization in the regional community has been minimized,

suiting the Ural regional elites. In the aftermath of the financial crisis, they started promoting the idea of restoring the centralized management system, including the takeover of local autonomy by the state and administrative coercion towards banks and joint-stock companies. The associations' new bureaucratic role corresponded with the nature of relations with the center.

Leaders of the associations were not invited to join the Stepashin cabinet, and their influence has weakened. However, the search for consolidated responses to the challenges of modernization continues, focusing on the following major themes.

1. Participation in making economic policy for the Russian Federation. Since 1996, the Russian Economic Forum has assembled in Ekaterinburg providing an arena for manifestation of regional ideas on a federal scale. Recommendations from the fourth Russian Economic Forum held in 1999 fully reflect the post-crisis mindset. They include: more government control of the economy; a halt to the industrial de-monopolization process; development of domestic industries; introduction of tougher currency and financial measures; solving the economy's nonpayment and barterization crisis; and, decriminalization of the production sector and freeing it from criminal control.
2. Attempts at reforming the Russian Federation's inter-budget relations. "The Big Urals" Association suggested a Concept which described a mechanism to create financial conditions necessary for the development of budgetary federalism. It also suggested strong control measures by the Federation's members over the federal Ministry of Finance. The regions insist that decisions on forming the support fund for the Federation's subjects by the Federation Council were made in a collegial manner.
3. Using the Ural region's geopolitical potential. This includes strengthening integration between the Ural, West-Siberian, and Northwest economic regions. The Ural Association's members are beginning a project to develop the region's transport infrastructure, implying the widening of Eurasian links: the creation of a transportation corridor between the Northwest and the Urals; construction and improvement of highways in the Ural and West-Siberian regions; and, development of Russia's northern transportation corridor from Karelia to Ekaterinburg. The Association wants the federal government to extend the Second Trans-European Transportation Corridor to Ekaterinburg.
4. Attracting investment. The Urals' regions have adopted several regional laws and programs providing for creation of a system of tax breaks and privileges for investors, including foreigners. Today some oil and metallurgical companies, mainly in the Khanti-Mansiisk autonomous region and the Sverdlovsk region, are most attractive for investment. These regions should start integrating positive structural changes.
5. Development of the banking system. Banks and banking capital are distributed unevenly throughout the Russian Federation. 85 per cent of the

banking capital is concentrated in Moscow and the Central region. The combined charter capital of all commercial banks in the Sverdlovsk Oblast was equal to only two per cent of Russia's credit institutions' official charter funds. Discussions on the banking system's future may allow for the creation of regional "super banks" on the basis of the Russian Federation's Central Bank, each serving several regions. This idea uses the experience of the U.S. Federal Reserve.

6. Conversion and restructuring of the military- industrial complex (MIC). The MIC companies represent the Urals' most promising industries: aviation and rocket building; metallurgy; special chemical technologies; instruments; nuclear energy; etc. These companies are directly dependent on state orders. The Urals' oblasts and republics have developed a common strategy in managing the defense industry's conversion and restructuring process, which focuses on high- tech and competitive weaponry production. An emphasis on the expansion of weapons exports is being made via regional branches of Rosvooruzhenie. A step in this direction was taken last July when the first Ural arms exhibition took place near Nizhniy Tagil.

In general, the responses described above call for the rejection of neo-liberal arguments for a reduction of the state's role in economic development. In most of the world's developed countries, excluding the USA and the United Kingdom, democratic corporatism took root, which implies informal deals between the state, business, and political parties. From this point of view, the strengthening of state's regulation of the market in Russia and its regions is an unavoidable prospect. However, Russia constantly faces the danger of a highly centralized takeover of economic relations. Currently, the Ural elite's thinking is dominated by the statist paradigm which is based on command style management methods and patron-client relations. The emphasis on administrative measures will only bring about temporary positive results. Russia and its regions still have to decide between authoritarian and democratic methods of management.