

УДК 94(571.1/.5)

Е.В. Луков

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ «СИБИРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ» (ОКТАБРЬ 1990 г. – ОКТАБРЬ 1993 г.)

Рассматривается процесс формирования организационной структуры межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». Создаваемые институты должны были обеспечить реализацию тех задач, которые ставили перед собой участники объединения. Сама структура выстраивалась в ходе непосредственной деятельности, что напрямую отражалось на развитии Ассоциации. Созданная организационная структура позволила наладить взаимодействие с центральными органами власти и с региональными организациями, предприятиями, объединениями.

Ключевые слова: «Сибирское соглашение», регионализм, регионоведение России.

Изучение процесса формирования организационной структуры межрегиональных ассоциаций, появившихся в России в начале 1990-х гг., позволяет выявить институциональные основы механизмов и принципов межрегионального взаимодействия, от чего во многом зависела эффективность координации действий территорий в целях развития интеграции. Сами создаваемые структуры дают представление о том, как виделся региональным лидерам процесс трансформации административно-плановых общественных и экономических институтов в рыночные, какая роль в этом отводилась местным и федеральным властям.

Важнейшим источником для изучения организационной структуры Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС) являются нормативные акты. Они фиксировали на различных этапах статус и полномочия Ассоциации, создавали правовую базу для ее дальнейшего развития, закрепляли организационную структуру. Первым среди нормативных документов стало собственно «Сибирское соглашение», подписанное в Кемерове 2 октября 1990 г. Однако в нем только декларировались общие цели объединения, и было дано рабочее название созданной структуры. Более подробная информация содержалась в подготовленном к следующему заседанию «Положении о Межрегиональной ассоциации “Сибирское соглашение”». На его основе к декабрю 1990 г. был подготовлен учредительный договор исполнительной дирекции Ассоциации (ИД МАСС) и ее устав. В 1991 г. борьба за власть между союзным центром и республиками, в том числе РСФСР, вступила в завершающую стадию. В условиях политической нестабильности центр не мог игнорировать создаваемые межрегиональные структуры, тем более – противодействовать им. 4 марта 1991 г. Верховный Совет РСФСР «согласился» с созданием «Сибирского соглашения», предложив

Совету Ассоциации согласовать свой устав с Советом министров РСФСР [1].

1 июля 1991 г. Новосибирск посетил избранный президентом России Б.Н. Ельцин, который по итогам прошедшего с его участием Совета МАСС подписал специальное распоряжение [2]. В нем поддерживалась инициатива по созданию Ассоциации, а Совету министров поручалось «разработать нормативно-правовые документы, обеспечивающие эффективное функционирование Ассоциации». В распоряжении фактически не затрагивались вопросы организационной структуры МАСС, однако задавался вектор развития самого объединения, что не могло не отразиться на его институциональном оформлении. Главными целями Ассоциации провозглашалась отработка новой модели хозяйствования в условиях перехода к рынку, на основе формирования горизонтальных связей и расширения экономической самостоятельности. Эти общие тезисы дополнялись предоставлением конкретных экономических прав вошедшим в Ассоциацию регионам, в том числе это касалось внешнеэкономической деятельности. Подобные нововведения требовали создания новых институтов, которые бы обеспечили реализацию предоставленных полномочий.

После августовских событий 1991 г. Российское правительство взяло курс на радикальную рыночную реформу. Ее ускоренное проведение на местах должны были обеспечить ассоциации экономического взаимодействия, что нормативно закреплялось в Указе Президента РФ Б.Н. Ельцина от 11 ноября 1991 г. По нему учредителями ассоциаций могли быть «органы государственной власти и управления республик в составе РСФСР, автономной области, автономных округов, краев и областей, а также городов Москвы и Санкт-Петербурга». Организационная форма управления ассоциацией в рамках оговоренного экономиче-

ского и правового статуса должна была определяться собранием учредителей. В указе лишь четко устанавливался высший орган Ассоциации – Совет, состоящий из высших должностных лиц национально-государственных, национально-территориальных и административно-территориальных образований [3]. Большая часть положений распоряжения и указа Б.Н. Ельцина не была выполнена Правительством России. Однако, по оценке участников самого «Сибирского соглашения», подписанные документы имели большое значение и конституировали деятельность Ассоциации [4. Л. 31].

Следующими документами, закрепившими организационную структуру «Сибирского соглашения», стали Договор учредителей и устав Межрегиональной ассоциации, принятые 10 июля 1992 г. в Улан-Удэ. Содержание уставных документов было связано с изменившейся экономической ситуацией в 1992 г. Сибирь стала регионом острейшего проявления практически всех сложившихся в России противоречий. С учетом сложившейся обстановки велась работа по изменению принципов деятельности Ассоциации и ее исполнительных органов. Стало очевидным, что в условиях Сибири нет мелких проблем, нет обособленных интересов. Проблемы каждого участника ассоциации «Сибирское соглашение» объективно приобретали общесибирское значение [5. Л. 1]. 29 января 1993 г. уставные документы были зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ.

Последним нормативным документом, фактически завершившим формирование правового поля для деятельности межрегиональных ассоциаций, стало постановление Правительства РФ от 16 сентября 1993 г. [6]. Следующий закон РФ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ» будет принят лишь 17 августа 1999 г. Оно было подготовлено при активном участии самих ассоциаций, в том числе «Сибирского соглашения». По данному постановлению ассоциации экономического взаимодействия могли образовываться органами представительной или исполнительной власти субъектов Федерации или органами местного самоуправления для решения региональных, межрегиональных и местных экономических и социальных задач в рамках совместно принятых соглашений, программ и проектов.

Институциональное оформление ассоциации сибирских территорий началось в ходе учредительной конференции в октябре 1990 г. Первоначально ее участниками стали восемь регионов: Алтайский и Красноярский края, Кемеровская,

Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области и Хакасская автономная область. Они подписали документ, который носил название «Сибирское соглашение». По нему целью объединения провозглашалось «создание интегрированной экономической структуры». Для «координации совместных усилий» создавался межрегиональный совет «Сибирское соглашение» с местонахождением в Новосибирске. Специальной комиссии поручалось подготовить положение о структуре рабочих органов [7]. Один из авторов учредительных документов, заместитель председателя Совета народных депутатов Кемеровской области В.В. Стерлигов, впоследствии вспоминал по поводу появления названия: «Изначально это было название документа, который мы собирались подписать ... И организация, которая положила в основу своей деятельности этот документ, тоже получила название “Сибирское соглашение”. Так же, как, допустим, был Варшавский договор или другие похожие документы, на основе которых появились организации с идентичными названиями» [8].

16 ноября 1990 г. на заседании Совета в Новосибирске в целом был одобрен проект «Положения» об Ассоциации. С этого времени появилось официальное название образованной сибирскими регионами «интегрированной экономической структуры» – Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение». Интересным представляется название Ассоциации, закрепленное в распоряжении исполкома Новосибирского областного совета о ее регистрации – «Межрегиональная ассоциация Советов народных депутатов «Сибирское соглашение»» [9]. Таким образом, само название отражало реалии времени. Партийные комитеты как органы власти теряли свое значение, а их место постепенно занимали советы народных депутатов. Однако вскоре наряду с представительной стала формироваться региональная исполнительная власть в лице назначаемых президентом глав администраций, вследствие чего упоминание советов в названии Ассоциации прекратилось.

На том же Совете МАСС в состав «Сибирского соглашения» были приняты: Бурятская АССР, Горно-Алтайская АССР, Тувинская АССР, Иркутская и Читинская области, а также Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа. По решению Совета МАСС от 11 февраля 1992 г. «Сибирское соглашение» должно было осуществлять деятельность в составе уже 17 регионов. К вышеперечисленным добавлялись Таймырский и Эвенкийский автономные округа Красноярского края [10]. Специального решения о включении названных регионов в состав

МАСС не найдено. Однако уже на Совете МАСС 14 августа 1991 г. (Красноярск) принимаемые документы были подписаны руководителями Таймырского и Эвенкийского автономных округов. На этом же заседании обсуждались поправки в проект закона о «Сибирском соглашении», одной из которых стало внесение указанных автономных округов в перечень территорий МАСС. В Договоре учредителей, подписанном 10 июля 1992 г., официально участниками МАСС стали Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа Тюменской области. Таким образом, число участников МАСС достигло своего максимума – 19 субъектов РФ.

Высшим органом ассоциации «Сибирское соглашение» стал Совет, в состав которого первоначально входили председатели областных Советов и их исполнительных комитетов [7]. Первым председателем Совета МАСС 16 ноября 1990 г. был избран председатель Новосибирского областного Совета народных депутатов Виталий Петрович Муха. Срок его полномочий устанавливался до 1 января 1992 г. На заседании Совета МАСС 11 февраля 1992 г. полномочия В.П. Мухи как председателя Совета Ассоциации были продлены до 1 января 1993 г. Это объяснялось высокой сменяемостью высших должностных лиц в составе республик, краев и областей, входивших в состав Ассоциации, а также уже сложившимся опытом работы В.П. Мухи по координации экономического взаимодействия. В июле 1993 г. Совет МАСС в Саяногорске (Хакасия) переизбрал В.П. Муху председателем Совета МАСС на очередной выборный период согласно Уставу Ассоциации. В Указе президента Б.Н. Ельцина подтверждалось, что «высшим органом управления ассоциации является Совет», однако его состав, в связи неустойчивостью форм власти на местах определялся обобщенно – «высшие должностные лица национально-государственных, национально-территориальных и административно-территориальных образований» [3]. В Договоре учредителей уже четко перечислялись члены Совета – председатели Верховных Советов народных депутатов и президенты республик в составе РФ, председатели окружных, краевых и областных Советов народных депутатов, главы правительств республик в составе РФ, главы администраций краев и областей, либо специально уполномоченные на то лица.

К компетенции Совета Ассоциации были отнесены следующие вопросы: выборы председателя Совета; утверждение устава и регламента Ассоциации, ее бюджета, порядка образования и ис-

пользования фондов программ, структуры и состава руководящих органов Ассоциации и др.

Председатель избирался Советом Ассоциации на 2 года. По требованию не менее одной трети учредителей мог быть поставлен вопрос о досрочном прекращении его полномочий. К полномочиям председателя Совета были отнесены следующие вопросы: организация работы Совета Ассоциации; представление Ассоциации в ее отношениях с органами власти, самоуправления, учреждениями и организациями; проведение заседаний Совета Ассоциации; подписание различных документов Ассоциации и др. [11]

По Уставу МАСС Совет Ассоциации собирался по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Он был вправе принимать решения при участии в его заседаниях более половины членов Совета. Решения должны были приниматься простым большинством голосов. Участие субъектов договора в конкретных программах определялось каждым учредителем Ассоциации самостоятельно [12].

В утвержденном Правительством РФ Временном положении об ассоциациях указывалось, что их высшим органом является Совет, в который «входят руководители органов государственной власти» соответствующих регионов. О Советах народных депутатов в документе вообще не упоминалось, что вряд ли являлось случайным в условиях нарастающего противостояния исполнительной и законодательной властей в центре.

Нововведением стало то, что членам Совета, являющимся учредителями Ассоциации, запрещалось участвовать в предпринимательской деятельности созданных Ассоциацией структур или получать от них какую-либо компенсацию. Руководителям Ассоциаций предоставлялось право участвовать в заседаниях Правительства РФ по вопросам, относящимся к их компетенции, а также в заседаниях коллегий министерств и ведомств с правом совещательного голоса [6].

Особо следует остановиться на создании политического совета в рамках МАСС. Уже на учредительной конференции в Кемерове прозвучали призывы учредить региональный Совет народных депутатов, создать ассоциацию народных депутатов СССР и РСФСР по Сибири, выработать концепцию интеграции политической деятельности в регионе и т.п. Сторонником только экономического взаимодействия тогда выступил В.П. Муха, заявив: «Давайте для начала выполним взаимные обязательства и договоры текущего года. Только в этом случае мы можем рассчитывать на широкую поддержку нашего соглашения» [13]. Несмотря на эти призывы, 8 февраля 1991 г. был создан поли-

тический совет Ассоциации, в который должны были входить председатели Советов народных депутатов территорий. Это мотивировалось необходимостью «решения в рамках Ассоциации вопросов политического характера» [10].

Однако в указе президента Б.Н. Ельцина от 11 ноября 1991 г. говорилось, что «...права региональной ассоциации не могут быть выше прав ее учредителей». Это положение было зафиксировано в Договоре учредителей МАСС и уставе Ассоциации. Там же указывалось, что «органы управления “Ассоциации” не являются вышестоящими административными органами по отношению к входящим в состав Ассоциации органам власти и управления территорий» [11]. Одновременно с принятием учредительных документов появилось решение Совета МАСС, по которому политический совет упразднялся «в силу несоответствия данного решения Уставу Ассоциации» [10].

Создание и упразднение политического совета необходимо рассматривать в рамках формирования новой федерации регионов России. В условиях развала СССР, «парада суверенитетов», подготовки новой Конституции РФ регионы вряд ли могли оставаться пассивными. Политизация общественной жизни неминуемо затрагивала как сами сибирские советы, так и созданную ими Ассоциацию. В то же время новый федеральный центр в лице Б.Н. Ельцина и его сторонников, опасаясь углубления сепаратистских тенденций, всячески стремился ограничить самостоятельность регионов. По мере выстраивания новой федерации был достигнут компромисс, по которому центральные власти признавали ассоциации регионов, а те ограничивали свою деятельность только социально-экономическим взаимодействием.

В качестве рабочего аппарата Совета МАСС 16 ноября 1990 г. была утверждена исполнительная дирекция, местонахождением которой устанавливался г. Новосибирск [10]. К 1 декабря 1990 г. был подготовлен текст устава исполнительной дирекции, а также учредительный договор, по которому ассоциация «Сибирское соглашение» выступала учредителем ИД МАСС [10]. Этим же решением ИД освобождалась от уплаты налогов, «учитывая региональную значимость мероприятий Ассоциации и ее дирекции для нужд области». По уставу дирекция создавалась «для осуществления организационно-координационной деятельности, связанной с реализацией социально-экономических программ» [10]. Дирекция получила статус юридического лица и должна была действовать на основе полного хозяйственного расчета и самофинансирования. К направлениям дея-

тельности дирекции были отнесены: выполнение решений Совета Ассоциации, координация внешнеэкономической деятельности, формирование кредитных ресурсов и финансовых фондов и т.д. При этом за дирекцией закреплялось право участвовать в хозяйственной (коммерческой) деятельности.

Руководство текущей деятельностью осуществлялось гендиректором, назначаемым на 5 лет и подотчетным в своей деятельности Совету Ассоциации. Высшим органом управления дирекции являлось правление, которое могло рассматривать любые вопросы, касающиеся деятельности дирекции, и собиралось не реже одного раза в квартал. Штатный состав дирекции устанавливался исходя из представительства трех человек от территориального или национального образования. Из них два представителя должны были войти в центральный аппарат дирекции, а один представитель становился уполномоченным дирекции в соответствующем регионе. В действительности был только один представитель от региона, который возглавлял представительство ИД МАСС в территориальном или национальном образовании. Содержание Исполнительной дирекции на первые два года устанавливалось за счет взносов учредителей, а с 1 января 1993 г. планировалось перейти на содержание за счет доходов от собственной деятельности.

Первым генеральным директором Исполнительной дирекции МАСС стал Александр Васильевич Нестеров. Ему поручалось сформировать аппарат дирекции в Новосибирске и совместно с руководством краев, областей и национальных образований подобрать и принять на работу уполномоченных дирекции. 8 февраля 1991 г. на заседании Совета МАСС Председатель Ассоциации В.П. Муха внес на утверждение его кандидатуру. Совет единогласно решил назначить А.В. Нестерова генеральным директором. Ему также поручалось приступить к формированию дирекции и внести на очередное заседание предложение о порядке формирования фондов дирекции из полученной прибыли от собственной деятельности. В течение 1991 г. состав исполнительная дирекция был практически сформирован, а также началась отработка системы взаимосвязи с местными органами власти, которая осуществлялась через представительства ИД МАСС [4. Л. 1]. В это же время в составе дирекции начали формироваться первые отделы, обеспечивающие ее работу, во главе с директорами [14. Л. 1, 44; 15. Л. 39].

11 февраля 1992 г. было принято решение Совета МАСС, по которому признавалось целесооб-

разным создание коммерческого центра МАСС, директором которого, с его согласия, рекомендовался А.В. Нестеров. В связи с этим генеральным директором ИД МАСС 5 февраля 1992 г. был назначен Владимир Иванович Иванков [10]. Подобные изменения, вероятно, были связаны с тем, что любая коммерческая деятельность ориентирована, прежде всего, на получение прибыли. Следовательно, коммерциализация исполнительской дирекции стала вступать в противоречия с решением тех задач, которые ставились при формировании собственно Ассоциации. В итоге и было принято решение о том, что МАСС не будет заниматься коммерческой деятельностью, после чего последовал «отзыв» средств, вложенных ИД МАСС в коммерческие предприятия на правах учредителя. Сведений об активном сотрудничестве исполнительской дирекции с коммерческим центром в документах Ассоциации не прослеживается.

По Договору учредителей генеральный директор в пределах своей компетенции мог издавать приказы, разрабатывать структуру, руководить деятельностью дирекции, направленной на выполнение программ и проектов и т.д. [11] В июле 1992 г. Совет МАСС поручил исполнительской дирекции сосредоточиться на выработке и реализации программы социально-экономического развития административно-территориальных образований, входящих в состав Ассоциации [10].

Совет МАСС также утвердил структуру исполнительской дирекции. По представленной схеме ее возглавлял генеральный директор, к ведению которого относилось взаимодействие с ассоциациями других территорий. Непосредственно гендиректору подчинялись директор по внешнеэкономической деятельности и директор по инвестиционной политике.

У генерального директора было три заместителя. Один из них курировал работу директора программы по развитию переработки сельскохозяйственной продукции, директора программы по сельскохозяйственному машиностроению, директора программы НТП и конверсии, а также директора программы «товары народного потребления». Другой заместитель гендиректора курировал работу директора программы энергетики и топливно-энергетических ресурсов, директора программы по развитию транспорта, директора программы по развитию стройиндустрии, а также директора программы по развитию связи Сибири. Заместитель гендиректора по работе с территориями курировал работу директора программы по экологии и природопользованию, отдел по организационным и общим вопросам и информационный отдел. К

концу 1992 г. коллектив исполнительской дирекции насчитывал 32 человека, из них 17 являлись представителями ИД МАСС в регионах.

Формирование представительств ИД МАСС в регионах началось с конца 1990 г. В частности, 23 декабря 1990 г. был подписан контракт исполнительской дирекции с Виктором Федоровичем Купрессовым, который назначался на должность руководителя представительства в Томской области [16]. В.Ф. Купрессовым было разработано Положение о представительстве ИД МАСС в Томской области. В соответствии с ним целью деятельности представительства являлось осуществление координационной работы, связанной с реализацией социально-экономических программ Ассоциации на территории действия представительства и представление интересов администрации Томской области в Ассоциации.

В документе определялись следующие направления деятельности представительства: подготовка и реализация программ Ассоциации в регионе, сбор и анализ необходимой информации, а также «содействие формированию прямых связей предприятий и организаций региона с предприятиями и организациями других территорий для решения проблем социально-экономического характера» [16]. Представительство могло проводить от имени дирекции предварительные переговоры, вести подготовку договоров и контрактов, привлекать к работе экспертов, участвовать в работе исполнительных органов администрации области и др. В состав представительства должно было входить три человека: руководитель представительства, главный специалист и технический работник. Руководитель представительства должен был назначаться приказом генерального директора ИД МАСС по представлению главы администрации Томской области. Рассмотренный документ лег в основу Положения о представительстве исполнительской дирекции МА «Сибирское соглашение», утвержденного на заседании Совета МАСС 11 февраля 1992 г. Право ассоциаций на создание представительств было закреплено во Временном положении, утвержденном Правительством РФ [6].

Для осуществления необходимых контактов с федеральным центром в начале 1992 г. было принято решение о создании постоянного представительства «Сибирского соглашения» в Москве. Его возглавила член ВС РСФСР, народный депутат России Ирина Викторовна Виноградова [15. Л. 8, 28, 36]. Большая часть представительств была сформирована уже в 1991 г. Их возглавили люди, хорошо знающие инфраструктуру и проблемы

своего региона. По решению Советов и распоряжениям глав администраций в 1991 г. соответствующие представительства были созданы в республиках Алтай (Горно-Алтайская ССР), Бурятия, Тува, Хакасия, в Алтайском, Красноярском краях, Иркутской, Кемеровской, Омской, Томской, Читинской областях, Агинском Бурятском и Усть-Ордынском автономных округах [4. Л. 1]. Таким образом, к началу 1992 г. была создана управленческая вертикаль: Совет МАСС – Исполнительная дирекция – Представительства ИД МАСС в регионах. Однако для обеспечения деятельности «Сибирского соглашения» этого было недостаточно. Расширение проблемного поля, более четкое определение целей и задач МАСС выдвигало все новые требования к ее институциональной организации. Параллельно с органами управления Ассоциацией шло формирование органов, обеспечивающих ее деятельность.

Фактически с момента создания Ассоциации была сделана ставка на тесное сотрудничество с научными учреждениями. В структуре самой МАСС в ноябре 1990 г. был создан Сибирский аналитический центр, в задачу которого входило научно-методическое и информационное обеспечение деятельности «Сибирского соглашения». Руководителем центра был утвержден заведующий лабораторией Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР А.А. Кисельников. Организовывать работу аналитического центра пришлось в сложных условиях, когда резко сократилось финансирование научных организаций.

В деятельности центра можно выделить несколько направлений. Во-первых, он обеспечивал информационно-аналитическое обслуживание текущей деятельности Ассоциации. В частности, готовились материалы для проведения совещаний, в том числе с участием руководителей государства. Второе направление деятельности было связано с научными задачами. Аналитический центр сосредоточился на координационной работе, в ходе которой увязывались потребности заказчиков, в том числе органов региональной власти, с возможностями ведущих научных центров Сибири. Еще одним направлением деятельности стала подготовка кадров для банковской системы, таможенных учреждений, органов государственного управления и т.д. Аналитический центр становился учредителем различных структур, в том числе по подготовке кадров, по развитию электронной почты, по содействию бизнесу и т.д. [4. Л. 31–36].

Большинство рассматриваемых в рамках «Сибирского соглашения» проблем требовало деталь-

ной подготовки и разработки конкретных предложений по их решению. Для этого была найдена особая организационная форма взаимодействия – координационные советы (КС). Они должны были создаваться с целью «организационного обеспечения деятельности Ассоциации, исполнительской дирекции, а также выработки единой политики по социальным и экономическим вопросам» [11].

На основе уставных документов было принято решение Совета МАСС, по которому в состав координационных советов должны были входить руководящие работники Верховных Советов республик, окружных, краевых, областных Советов и органов исполнительной власти, а также ученые и специалисты. Центры координационных советов и дирекции программ по согласованию с Советом МАСС должны были размещаться в административных центрах территорий, входящих в Ассоциацию. Как правило, при выборе местоположения КС руководствовались следующим принципом: это должен быть регион, в котором соответствующая проблема стояла наиболее остро и (или) уже был наработан конкретный опыт по ее решению. Для обеспечения постоянной деятельности КС из числа его членов избирался исполнительный директор или ответственный секретарь, входящие в состав исполнительной дирекции Ассоциации.

На том же заседании Совета МАСС было предложено создать координационные советы по аграрной реформе и сельскохозяйственной политике в регионах; по топливно-энергетической политике; по финансовой политике; по внешнеэкономической деятельности; по политике природопользования и по транспорту [10].

В развитие этого решения 13 ноября 1992 г. на Совете МАСС в Барнауле был создан КС по внешнеэкономической деятельности. В феврале 1993 г. на Совете МАСС в Томске были образованы координационные советы по недропользованию, по промышленной политике и конверсии, по сельскохозяйственной политике, по транспорту, по борьбе с преступностью, по правотворчеству. В июле 1993 г. на Совете МАСС в Хакасии созданы координационные советы по энергетике, здравоохранению, культуре, финансам и инвестициям. Для углубленного анализа и экспертизы отдельных проектов координационные советы могли создавать экспертные и рабочие группы из числа предпринимателей, специалистов и ученых соответствующей отрасли. По согласованию с ИД МАСС разрешалось формирование временных творческих коллективов. Этот способ решения задач позволял широко привлекать на временной

основе научных работников, специалистов, организаторов производства, более квалифицированно разрабатывать проекты [5. Л. 10].

По оценке В.П. Мухи, жизнеспособность координационных советов определялась не только актуальностью самих направлений их деятельности. Важнее было то, что они активно использовали уже имеющийся в регионах положительный опыт работы новых экономических структур. И наоборот, деятельность «Сибирского соглашения» способствовала формированию цивилизованных рыночных механизмов в регионе [17]. Роль КС в новой системе управления экономикой В.И. Иванов определил так: «Образовав систему координационных советов, мы устанавливаем новые связи “сквозняком” через территории и отрасли» [18]. То есть региональные лидеры, возглавлявшие КС, становились ответственными за соответствующую сферу в рамках всей Сибири.

Первоначальные действия МАСС можно определить как совокупность антикризисных мер. Однако параллельно с этим постепенно формировалась идея разработки межрегиональной программы развития. Необходимость научного сопровождения деятельности Ассоциации подчеркивалась в распоряжении Председателя ВС РСФСР от 1 июля 1991 г. Это объяснялось «особой ролью Сибири в республиканском и общесоюзном распределении труда, а также структурными особенностями производства и сложностью межрегиональных связей». Ответственными органами стали Межведомственный научный совет по программе «Сибирь» и СО АН СССР, как базовой организации на территории Ассоциации [2].

В Указе президента Б.Н. Ельцина от 11 ноября 1991 г. в качестве целевой и организационной основы реализации основных задач Ассоциации называлась экономическая программа развития. Она должна была определять основные цели, методы и средства их достижения. Руководство программой должно было обеспечиваться специальной администрацией, а руководитель администрации программы назначался Правительством РСФСР по предложению Совета МАСС. Основной организационной структурой, обеспечивающей формирование источников финансирования программы, определялся особый фонд [3].

В июле 1992 г. в Договоре учредителей, в качестве перспективной цели, объявлялось достижение устойчивого развития экономики территорий, что должно было повысить уровень жизни населения. Для этого члены МАСС ставили задачу разрабатывать и реализовывать программы социально-экономического развития. Наряду с этим вы-

двигалась задача способствовать развитию региональных рыночных институтов и поддерживать предпринимательство [11]. Тогда же на Совете МАСС была одобрена концепция комплексной программы социально-экономического развития регионов, входящих в Ассоциацию, что фактически давало старт разработке программы. Положение о программе развития как организационной основе Ассоциации было закреплено во Временном положении об ассоциациях, утвержденном Правительством РФ [6].

Для обеспечения деятельности МАСС необходимы были источники финансирования, что потребовало от Ассоциации формирования соответствующих структур. На Совете МАСС 8 февраля 1991 г. было принято решение о формировании уставного фонда, который должен был обеспечить полноценную и эффективную работу исполнительной дирекции, аналитического центра и редакции журнала «Земля Сибирь» [14. Л. 66]. Данное положение было закреплено в уставных документах МАСС. Наряду с этим для проведения в жизнь инвестиционной и инновационной политики за Ассоциацией закреплялось право создавать региональные банки, инвестиционные компании, фонды, учредителями которых могли выступать исполнительная дирекция и все заинтересованные территории [11].

Средства, необходимые для реализации программы развития, должны были аккумулироваться в специальном инновационном фонде, создание которого было инициировано учредителями МАСС и поддержано Председателем ВС РСФСР Б.Н. Ельциным во время его визита в Новосибирск в июле 1991 г. Российскому правительству предписывалось выделить в указанный фонд 150 млн рублей. Впоследствии фонд должен был пополняться, в том числе и за счет средств бюджета, формируемых на территориях участников Ассоциации [2]. 30 марта 1992 г. исполнительная дирекция заявила о своих планах по началу формирования новых организационных структур, направленных на обеспечение и финансирование межрегиональных программ. К ним относились экологический фонд, инновационный фонд, фонд поддержки предпринимательской деятельности. Исполнительная дирекция предлагала участникам Ассоциации принять участие в создании указанных структур в качестве учредителей [15. Л. 37, 39].

Наряду с фондами развития, «Сибирское соглашение» инициировало формирование финансовых и коммерческих структур для поддержки и реализации намеченных программ. Так, уже

8 февраля 1991 г. Совет Ассоциации выбрал для своего обслуживания региональный коммерческий банк «Сибирский банк», став его пайщиком. После визита в Новосибирск Б.Н. Ельцина, «Сибирскому соглашению» были предоставлены широкие экономические права, в том числе на расширение внешнеэкономической деятельности. Это выдвигало проблему валютных операций. В подписанном Б.Н. Ельциным распоряжении Центральному банку РСФСР совместно с Министерством финансов поручалось открыть региональный банк, уполномоченный вести валютные операции с участием входящих в Ассоциацию регионов [2].

В ноябре 1991 г. «Сибирское соглашение» стало одним из учредителей коммерческого банка «Сибирский биржевой банк» [19. Л. 149, 150], а в декабре – одним из учредителей Новосибирского коммерческого регионального Внешторгбанка РФ [20. Л. 27]. В марте 1992 г. исполнительная дирекция заявила о планах по созданию регионального инвестиционного банка. Целью его образования провозглашалась необходимость аккумуляции финансовых ресурсов для комплексного решения межрегиональных проблем, содействия реализации программ экономического и социального развития Сибирского региона, а также для обеспечения оперативного функционирования структур Ассоциации [15. Л. 37, 39]. 17 февраля 1993 г. в Томске Советом МАСС было принято решение «О создании Межрегионального сибирского Банка реконструкции и развития с участием иностранного капитала “Транссиббанк”». Его создание должно было обеспечить финансирование развития приоритетных отраслей промышленности Сибири, реконструкцию транспортной системы, стимулировать инвестиционную деятельность и т.д. [10]

Наряду с банками Ассоциация стала учредителем АООТ «Первая Всесибирская инвестиционная компания» [20. Л. 89–111], с целью аккумуляции денежных средств путем выпуска и размещения собственных ценных бумаг с последующим вложением средств в ценные бумаги предприятий сибирского региона [5. Л. 6]. Для упрочения экономических рычагов управления экономикой и осуществления территориальных инвестиционных программ в апреле 1993 г. МАСС стала учредителем ТОО «Сибирская трастовая инвестиционная корпорация» [21. Л. 54–73]. Одной из важных задач по установлению межрегиональных связей стало формирование «Сибирским соглашением» собственных средств массовой информации. Начало этому было положено уже в ноябре 1990 г., когда Совет МАСС утвердил создание координационного центра для выработки концепции регио-

нального телевизионного вещания [10]. Создавая региональное коммерческое телевидение «Регион Сибирь», Ассоциация провела успешные переговоры с Министерством по связи, информатике и космосу РСФСР об аренде ствола на запускаемом спутнике связи «Горизонт» на 1992 г. В июле 1992 г. ИД МАСС стала инициатором создания акционерного общества закрытого типа «Телевидение и коммуникации Сибири» [15. Л. 169]. В апреле 1992 г. «Сибирское соглашение» заявило о намерении создать акционерное предприятие «Деловой эфир Сибири». В связи с этим в Комитет по печати и средствам массовой информации РФ была направлена просьба о выдаче соответствующей лицензии на право радиовещания [15. Л. 63, 64].

Наряду с телерадиовещанием большое внимание уделялось печатным средствам информации. 16 ноября 1990 г. Совет МАСС принял решение стать соучредителем журнала «Земля Сибирь» совместно с редакцией журнала Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР «Родина». В декабре 1990 г. журнал был зарегистрирован в Министерстве информации и средств массовой печати СССР. 30 июня 1993 г. Совет МАСС «в связи со сложным материальным положением Ассоциации» принял решение о ликвидации редакции журнала «Земля Сибирь» как юридического лица. Права на издание журнала передавались фирме «Континент С». В феврале 1991 г. Совет принял решение открыть представительства журнала «Земля Сибирь» на территориях, входящих в «Сибирское соглашение», а также в основных социально-экономических регионах России. На базе этих представительств были сформированы рабочие структуры информационного агентства «Сибирского соглашения», которое было зарегистрировано Мининформпечати РСФСР летом 1991 г. К началу 1992 г. Сибирское информационное агентство уже имело корреспондентские пункты на территории Сибири, Урала и Дальнего Востока, а также заключило договоры практически со всеми центральными средствами массовой информации.

Наряду с этим «Сибирское соглашение» стало соучредителем российского экономического еженедельника «Деловая Сибирь», первого издания республиканского ранга, издававшегося за Уралом [14. Л. 69]. В мае 1993 г. «Сибирское соглашение» совместно с СО РАН стало учредителем журнала «Регион: экономика и социология». Во Временном положении об ассоциациях закреплялось их право на создание собственных средств массовой информации [6]. Для налаживания взаимодействия в рыночных условиях крайне необходимо было наладить оперативный обмен информацией между

участниками Ассоциации. В феврале 1991 г. Совет МАСС принял решение «О развитии систем связи и информации», в котором отмечалась крайняя неразвитость информационной сети Сибири. Вскоре по заказу «Сибирского соглашения» СО АН СССР начало разработку программы «Телекоммуникации и информатизации Сибирского региона». По предложению В.П. Мухи журнал «Земля Сибирь» совместно с советско-американским предприятием «Диалог» с августа 1991 г. начал разработку концепции оперативной связи под условным названием «Первые лица Сибири». В ее основе лежала модемная связь между главами администраций Сибири с небольшим обрабатывающим центром, на базе журнала «Земля Сибирь» и аналитического центра [4. Л. 25–30]. В июле 1992 г. Совет МАСС утвердил программу организации связи в Сибири на основе цифровых широкополосных волоконно-оптических систем и систем спутниковой связи и вещания. Таким образом, в рамках «Сибирского соглашения» началось создание структур, обеспечивающих постоянную связь, доступ к оперативной информации и базам данных.

Подводя итог, необходимо отметить, что в начале 1990-х гг. не было четкого понимания целей и задач создаваемой Ассоциации, ее функций, места в новой системе федеративных отношений. Все это выстраивалось в ходе непосредственной деятельности, что напрямую отражалось на развитии организационной структуры «Сибирского соглашения». Немаловажное значение для процесса формирования МАСС имели политические события в стране в целом, в частности, политика завершающего этапа «перестройки» в рамках Союзного государства, борьба за власть и распад СССР, переход к радикальной рыночной реформе. Организационная структура МАСС отразила и институционально закрепила идейно-теоретические установки региональных властей относительно механизмов и принципов межрегионального взаимодействия. Главная задача заключалась в установлении горизонтальных связей между территориями и предприятиями, создании системы оперативной информации и банков данных, обеспечении финансирования первых межрегиональных проектов. Требовалось создать структуры, позволяющие не только нарабатывать необходимый опыт, но и обмениваться им, ретранслировать отработанные в отдельном регионе схемы на территории других участников Ассоциации.

В организационной структуре МАСС начала 1990-х гг. можно выделить органы управления Ассоциацией и органы обеспечения деятельности.

Органы управления состояли из управленческой вертикали: Совет МАСС – дирекция – представительство в регионе. Эта структура осталась фактически неизменной до настоящего времени. Органы обеспечения деятельности – координационные советы, коммерческие и финансовые структуры, программы развития – появлялись, менялись, ликвидировались в зависимости от целевых установок и решаемых задач. При этом организационная структура позволяла взаимодействовать как с центральными органами власти, так и с региональными организациями, предприятиями, объединениями. Такое сочетание вертикальных и горизонтальных связей делало Ассоциацию устойчивой, а также превращало ее в одну из «несущих конструкций» новой Федерации.

В исследовательской литературе уже отмечалась такая особенность Совета МАСС, как объединение исполнительной и представительной власти. Это позволяло оперативно решать многие сложные проблемы, а также отстаивать солидарные позиции перед федеральным центром [22. С. 23]. Форма самого объединения регионов не была жесткой и определялась скорее экономической целесообразностью. Некоторые члены МАСС вошли в состав соседних ассоциаций экономического взаимодействия. Например, Тюменская область входила в МАСС и МА «Урал», а Республика Бурятия, Бурятский Агинский АО и Читинская область одновременно с МАСС вошли в состав МА регионов Дальнего Востока и Забайкалья.

Устойчивость созданной организационной структуры подтвердил октябрьский кризис 1993 г., когда, несмотря на ликвидацию Советов, МАСС сохранилась как важный элемент новой федеративной системы и социально-экономических отношений страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постановление* Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 марта 1991 г. № 765–1. О межрегиональной Ассоциации краев, областей и автономных образований Сибири «Сибирское соглашение» // Текущий архив МАСС.
2. *Распоряжение* Председателя Верховного Совета РСФСР от 1 июля 1991 г. № 1503/1-1 Вопросы деятельности межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» // Текущий архив МАСС.
3. *Указ* Президента РСФСР от 11 ноября 1991 г. Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев и областей в осуществлении радикальной экономической реформы // Текущий архив МАСС.
4. *Государственный архив* Новосибирской области (ГАО). Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 12.
5. *ГАО*. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 22.
6. *Временное положение* о порядке формирования, регистрации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций)

ций) экономического взаимодействия субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Утверждено постановлением Совета министров – правительства РФ от 16 сентября 1993 г. № 918 // Текущий архив МАСС.

7. «Сибирское соглашение». Об основных принципах экономического сотрудничества местных Советов народных депутатов, Алтайского и Красноярского краев, Кемеровской, Новосибирской, Омской, Томской, Тюменской областей и Хакасской автономной области // Текущий архив МАСС.

8. Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение». 20 лет. Новосибирск, 2010.

9. Распоряжение Исполнительного комитета Новосибирского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1990 г. № 463-р «О регистрации Межрегиональной ассоциации Советов народных депутатов «Сибирское соглашение» // Текущий архив МАСС.

10. Текущий архив МАСС.

11. Договор учредителей Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), подписанный 10 июля 1992 г. в Улан-Удэ // Текущий архив МАСС.

12. Устав Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС). Утвержден 10 июля 1992 г. Собранием Учредителей Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» // Текущий архив МАСС.

13. Советская Сибирь (Новосибирск). 1990. 30 окт.

14. ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 11.

15. ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 20.

16. Текущий архив представительства Исполнительного комитета МАСС в Томской области.

17. Международная жизнь. 1993. 4 марта.

18. Моя Сибирь. Специальный выпуск, посвященный пятилетию ассоциации «Сибирское соглашение».

19. ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 9.

20. ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 8.

21. ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 10.

22. Селиверстов В. Развитие межрегиональной интеграции как фактор укрепления федерализма в России // Регион: экономика и социология. 1999. № 1.