

УДК 94(571.1/5)

Е.В. Луков

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ «СИБИРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ» С ПАЛАТАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ В 1990-е гг.*

Анализируются факторы, способствовавшие становлению и развитию механизмов взаимодействия межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» с палатами российского парламента. Выделяются принципы и основные формы сотрудничества Федерального собрания и ассоциаций, рассматривается круг совместно обсуждаемых вопросов, дается оценка эффективности взаимодействия Совета Федерации и Государственной думы с «Сибирским соглашением».

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

В ходе трансформации общественно-политической системы на рубеже 1980–1990-х гг. в России сложилась совершенно новая ситуация во взаимоотношениях регионов между собой, а главное – с федеральным центром. Эта ситуация определялась следующими факторами: во-первых, в условиях дезинтеграции СССР изменилось положение «российского центра», который, получив легитимность через демократические процедуры, фактически не имел реального влияния, поскольку «старые» союзные и партийные структуры оказались разрушены, а новые «российские», «демократические» только создавались. Во-вторых, изменился статус регионов, которые из советских административно-плановых единиц были преобразованы в субъекты Федерации, что превратило их во влиятельных участников политического процесса, пытающихся максимально расширить свои полномочия. В-третьих, относительно единая плановая хозяйственная система распалась, углубляя экономический кризис, что непосредственно влияло на уровень социальной напряженности в обществе. Ответственными за положение дел на местах становились, в первую очередь, региональные лидеры, для которых важнейшей стала проблема распоряжения ресурсами, в том числе собственностью, продукцией, доходами и т.д. В-четвертых, обозначился духовно-мировоззренческий кризис, выдвинувший на первый план вопрос региональной идентичности, чем активно воспользовались региональные элиты, выстраивая свои взаимоотношения с центром.

В целом же, новая общественная система первоначально представляла собой скорее некий набор идеологем, таких, как «демократия», «федерализм», «разделение властей», не подкрепленных институционально. Процесс создания и закрепления новых отношений шел во многом спонтанно, как сверху, так и снизу. Однако, в силу обозначенных выше факторов, реформы сопровождалась

радикализацией действий, проявившихся в остром противостоянии общественно-политических сил, конфликте между ветвями власти, заявлениях регионов о суверенитете, межрегиональных вооруженных конфликтах и т.д. В то же время, наряду с процессами дезинтеграции, наблюдалось стремление к взаимодействию как между регионами, так и между субъектами Федерации и центром. Одним из таких новых институтов, ориентированных на интеграцию, стали межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия (МАЭВ), образованные на рубеже 1990–1991 гг. Первым таким объединением стало «Сибирское соглашение» (МАСС), которое изначально взяло курс на взаимодействие с органами центральной власти в РСФСР – Верховным Советом и Правительством, и позднее – с президентом.

Ассоциации экономического взаимодействия, в том числе и «Сибирское соглашение», приняли активное участие в подготовке Федеративного договора, а также проектов новой Конституции и закона о выборах¹. Особенно ярко консолидирующий потенциал ассоциаций проявился в период политического кризиса сентября – октября 1993 г. В частности, «Сибирское соглашение», несмотря на «громкие» политические высказывания отдельных членов, не выдвинуло ни одного политического требования, а во всех официальных документах ассоциации речь шла о необходимости взаимодействия политических сил и сохранения единства страны². После преодо-

* Исследование выполнено при поддержке гранта Правительства РФ П 220 № 14.В25.31.0009 (проект «Человек в меняющемся мире. Проблемы идентичности и социальной адаптации в истории и современности»).

¹ Конституционное совещание при президенте Б.Н. Ельцине начало свою деятельность 5 июня 1993 г. В его работе принимал участие представитель МАСС В.Ф. Купрессов.

² Подробнее об этом см.: Луков Е.В. Влияние октябрьского политического кризиса 1993 г. на становление Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» // Вестник Кемеровского государственного университета. 2010. № 4 (44). С. 34–41.

ления острой фазы конфликта в сентябре – октябре 1993 г. власти и обществу необходимо было выработать механизмы решения существующих проблем, в том числе это касалось выстраивания отношений между центром и регионами, а также восстановления консолидации политических элит в центре и на местах.

Одним из таких механизмов стали межрегиональные ассоциации. 11 ноября 1993 г. в Кремле состоялось совещание руководителей МАЭВ, в работе которого приняли участие руководитель Администрации Президента РФ Сергей Александрович Филатов и руководитель аппарата Федерального собрания РФ Владимир Николаевич Подпригора. По итогам совещания было решено «задействовать межрегиональные ассоциации в процессе обсуждения проекта Конституции РФ и проведении выборов», причем ассоциации рассматривались в качестве «механизма разъяснения и согласования» [1. Л. 110–116]. В ходе работы совещания ассоциациям была отведена важная роль в процессе развития парламентаризма в России. Во-первых, они (ассоциации) рассматривались в качестве механизма согласования законопроектов в РФ. Во-вторых, должны были принять активное участие «в преобразовании и формировании представительных органов субъектов Федерации». Наряду с этим подтверждалось намерение развивать взаимодействие между федеральными органами и межрегиональными ассоциациями, для чего ставилась задача подготовить Генеральное соглашение о сотрудничестве. Взаимодействие аппаратов межрегиональных ассоциаций и федеральных органов власти должно было осуществляться через координационный совет по реализации Генерального соглашения и разработке концепции развития России и ее регионов [1. Л. 114].

Важнейшим фактором нормативного закрепления основ взаимодействия федеральных структур и ассоциаций стало принятие Конституции России, в которой особо выделялась предусмотренная еще Федеративным договором сфера совместного ведения центра и субъектов Федерации. Последнее требовало дальнейшей серьезной организационной и законотворческой работы по превращению данных положений в конкретные политические механизмы и институты. Определенный вектор в установлении основ взаимодействия центра и МАЭВ задавало послание президента Б.Н. Ельцина Федеральному собранию, в котором, в частности, отмечалось: «Регионы активно налаживают координирующие и управленческие связи друг с другом. Заработал механизм «самонастройки», благодаря которому в России начинают скла-

дываться новые социально-экономические комплексы, не разделенные административными границами. Появились и прообразы межрегиональных структур управления, взявшие на себя часть функций, которые ранее исполнял унитарный центр. Это – межрегиональные ассоциации, охватившие своей деятельностью всю Российскую Федерацию» [2]. Стабилизации политической ситуации способствовало подписание Договора «Об общественном согласии» 28 апреля 1994 г. В нем основные политические силы, в том числе и субъекты Федерации, брали на себя обязательства по укреплению «единства экономического, политического и правового пространства Российской Федерации», а также по «координации деятельности органов власти субъектов Федерации в решении задач, выходящих за рамки отдельных регионов, согласованности действий федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации в решении общенациональных задач» [3].

В русле стабилизации ситуации в стране действовали и ассоциации экономического взаимодействия. 16 мая 1994 г. в Москве в Совете Федерации состоялась рабочая встреча с руководителями МАЭВ. В ходе ее работы обсуждался широкий круг проблем, таких как вопросы деятельности ассоциаций, межрегиональные и региональные программы развития, структурная перестройка экономики и др. Одним из ключевых пунктов стала проработка механизмов взаимодействия Федерального собрания и ассоциаций. В частности, Председатель Совета Федерации В.Ф. Шумейко предложил предусмотреть постоянное участие представителей комитетов верхней палаты в заседаниях МАЭВ, распространить на все ассоциации практику заключения договоров на предварительную проработку законопроектов, а также направлять в ассоциации на предварительную экспертизу ключевые законопроекты [4. Л. 50]. Особо отмечалась необходимость взаимодействия в разработке уставов субъектов Федерации и развитии межбюджетных отношений.

По итогам рабочей встречи был подписан Протокол о намерениях по взаимодействию между Советом Федерации и межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия [5. Л. 38–39]. В соответствии с ним стороны, «сознавая необходимость создания стабильных условий для социально-экономического и духовного развития России», высказались за активизацию взаимодействия в экономической сфере всех органов государственной власти и всех регионов России. По мнению участников, это должно быть стать важнейшим фактором реализации Послания Пре-

зидента Федеральному собранию и Договора об общественном согласии. 20 мая 1994 г. Протокол о намерениях и информационные материалы были направлены в представительства МАСС в сибирских регионах для ознакомления с ними органов исполнительной и представительной властей [6. Л. 37]. 10 июня 1994 г. Совет Федерации разослал ассоциациям межрегионального экономического взаимодействия проект Соглашения между Советом Федерации и ассоциациями [7. Л. 47–50]. В его основу был положен Протокол о намерениях, который был дополнен рядом новых положений. Ассоциации должны были обсудить проект и до 20 июня 1994 г. направить свои замечания и предложения президенту ассоциации «Центральная Россия» А.В. Долголаптеву. Основные положения проекта Соглашения затрагивали вопросы как федеративных отношений, так и проблем региональной политики. Относительно Федеративного договора ставилась задача сформировать систему контроля за его исполнением, для чего предлагалось использовать возможности межрегиональных ассоциаций. Одним из приоритетов ставилось создание наиболее благоприятных условий для сотрудничества органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации между собой и Советом Федерации. Поднимался вопрос об определении оптимальных форм взаимодействия региональных органов власти с органами местного самоуправления и законодательном оформлении места и роли местного самоуправления в системе органов управления РФ.

Наряду с этим проект был направлен на повышение роли межрегиональных ассоциаций в принятии стратегических решений в области экономического развития страны. В частности, речь шла о рассмотрении законопроектов в Совете Федерации, затрагивающих интересы регионов, только с предварительным заключением межрегиональных ассоциаций. Федеральная политика должна была строиться с учетом предложений регионов через межрегиональные структуры. Предполагалось участие МАЭВ в разработке стратегии развития ведущих отраслей в России. Особую роль ассоциации должны были играть в федеральных и межрегиональных программах территориального развития, для чего за МАЭВ надлежало закрепить статус «государственных агентов» по реализации данных программ в регионах, а также предоставить право контроля за их выполнением. При этом на федеральном уровне необходимо было сформировать Программу целостного развития России, а также четко определить статус и место межрегиональных программ. Важным положени-

ем стало закрепление за ассоциациями права обязательного рассмотрения проекта Федерального бюджета и налоговой политики в регионах. В дополнении прописывалась необходимость формирования законодательных основ, определяющих права регионов по проведению лицензирования в различных сферах деятельности.

25 июня 1994 г. в Иркутске состоялось заседание Совета МАСС, в работе которого приняли участие руководители палат Федерального собрания В.Ф. Шумейко и И.П. Рыбкин, а также вице-премьер Правительства С.М. Шахрай. Одним из обсуждаемых вопросов стало развитие взаимодействия между центром и регионами. В своем выступлении И.П. Рыбкин заявил: «...Сегодня в заделе работы Думы законы, которые, по сути, составляют каркас нашего государства. Помимо названных Гражданского и Земельного кодексов ... завершается разработка Уголовного, Уголовно-процессуального, Административного, Избирательного, КЗоТ, Пенсионного кодексов. Это очень важный блок законов, который нам нужно будет вместе принимать, потому что часть из них лежит в плоскости совместного ведения. Я думаю ... нам нужно проводить стажировку ваших экспертов в Госдуме, в различных ее комитетах. ... Думаю, что при МАСС должна заработать своеобразная законодательная ассамблея, куда вошли бы руководители Законодательных собраний всех 19 субъектов, которые сюда входят. Полагаю, для согласования наших с вами интересов, для работы Совета Федерации, Государственной Думы это было бы очень полезно. Это был бы верный знак для сотрудничества с другими регионами» [8. Л. 47–48]. В итоге Совет МАСС принял решение, в соответствии с которым проект Соглашения одобрялся и парафировался, а председатель Совета МАСС Л.К. Полежаев получил полномочия подписать его от имени «Сибирского соглашения» [9].

В окончательном варианте Соглашения, подписанного в Москве 15 июля 1994 г., предусматривались следующие принципы взаимодействия МАЭВ с палатами Федерального Собрания: рассмотрение законопроектов, затрагивающих интересы регионов, могло происходить в Совете Федерации только с предварительным заключением межрегиональных ассоциаций; формирование и проведение федеральной политики должно было строиться с учетом предложений регионов через межрегиональные структуры; разработка стратегии развития экономики России должна была проводиться с участием межрегиональных ассоциаций [10. Л. 39–40].

Уже в конце 1994 г. положения подписанного Соглашения начали реализовываться. 2 декабря в

Новосибирске состоялось Российское совещание руководителей федеральных органов государственной власти, субъектов Федерации, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия Урала, Сибири и Дальнего Востока по вопросу «Обсуждение проекта бюджета Российской Федерации на 1995 г. В нем приняли участие заместитель председателя Совета Федерации А.В. Долголаптев и заместитель председателя Государственной думы А.Н. Чилингаров, а также депутаты Федерального собрания.

Руководители и представители от субъектов Федерации, признавая, что «плохой» бюджет лучше, чем его полное отсутствие, выступили с критическими замечаниями относительно представленного Правительством проекта. Представители палат российского парламента в большей степени поддержали регионы, отметив, что планируемая доходная часть бюджета далека от реальности. А.В. Долголаптев выразил благодарность «Сибирскому соглашению» за организацию такого совещания, на котором стороны могли договариваться исходя из фактических проблем. «И в основном осталось сделать следующий шаг – превратить эту работу в систему, и Совет Федерации, как орган пересечения интересов регионов, являющийся одновременно федеральным органом, превратить в то самое место, где мы могли бы эту систему, наконец, развернуть по-настоящему» [11. Л. 81]. А.Н. Чилингаров отметил важность диалога центра и субъектов, а также растущее влияние последних на деятельность палат Федерального собрания. В заключение он добавил: «Я убежден, что только исполнительная и представительная власть на местах, концентрируя волю и нужды проживающего там населения, способна скорректировать на местной особенности макроэкономические сигналы центра. А они, как вы знаете, часто противоречат региональным условиям и интересам. И здесь необходима обратная связь» [11. Л. 85].

В дальнейшем взаимодействие «Сибирского соглашения» и Федерального собрания развивалось в рамках достигнутых соглашений. Основными формами взаимодействия стали: во-первых, включение представителей межрегиональных ассоциаций в состав создаваемых рабочих групп в Совете Федерации и Государственной думе; во-вторых, создание постоянно действующего совещания по бюджетной и налоговой политике; в-третьих, заключение долгосрочных договоров для проведения межрегиональными ассоциациями экспертно-аналитической работы по заказам Федерального собрания. Проведение такой работы привело к созданию в самом «Сибирском согла-

шении» координационного совета по правотворчеству. В-четвертых, организация постоянного взаимодействия координационных советов ассоциаций с соответствующими комитетами законодательных палат. В-пятых, участие депутатов Федерального собрания в заседаниях Советов МАСС, в работе его координационных советов. И наоборот – участие представителей ассоциаций в парламентских слушаниях по различным вопросам. В-шестых, совместное проведение различных круглых столов, семинаров и конференций. В-седьмых, осуществлялся регулярный обмен информацией. В частности, в «Сибирское соглашение» поступали аналитические вестники, выпускаемые информационно-аналитическим управлением Совета Федерации.

Наряду с формальными нормативно закрепленными механизмами взаимодействия можно выделить и своего рода неформальные. Прежде всего, речь идет о расширении возможностей ассоциаций после введения нового принципа формирования верхней палаты парламента. Если в первый состав Совета Федерации были выбраны 17 членов Совета МАСС [12. Л. 31], то с 1996 г. все члены Совета ассоциации вошли в верхнюю палату по должности. Поскольку руководители региональных исполнительных и представительных органов одновременно входили и в ассоциации, и в верхнюю палату, то Совет Федерации фактически стал площадкой, где взаимодействовали не только центр и регионы, но также регионы и ассоциации между собой. В частности, при Совете Федерации был создан Совет межрегиональных ассоциаций.

С Государственной думой, в отличие от Совета Федерации, у «Сибирского соглашения» отношения складывались непросто. Интересной, в этой связи, представляется оценка, данная главой Новосибирской области, первым председателем Совета МАСС В.П. Мухой: «Сибиряки очень мощно были представлены в Совете Федерации. Так, красноярский губернатор Зубов являлся заместителем председателя Совета Федерации, алтайский глава Суриков – в бюджетном комитете, наш председатель облсовета Анатолий Павлович Сычев – в комитете по регламентным вопросам, я – в экономическом комитете, который возглавлял все тот же Зубов. Словом, роль Сибири в верхней палате Федерального собрания России была очень велика. К сожалению, с Думой у нас не было взаимопонимания. Она была полностью политизированной, депутаты там разыгрывали совсем не те шахматные партии, каких требовала экономическая ситуация в государстве» [13. С. 214–215].

После начала работы Государственной думы второго созыва «Сибирским соглашением» была предпринята попытка наладить взаимодействие с депутатами нижней палаты, избранными от сибирских территорий. С этой целью представители ассоциации, в том числе руководитель Томского представительства МАСС В.Ф. Купрессов, в марте 1996 г. провели персональные встречи с более чем двадцатью депутатами Государственной думы. 19 марта состоялась встреча членов Совета МАСС¹ с 42 депутатами (из 62) от сибирских территорий, на которой обсуждались возможные формы взаимодействия. Часть депутатов, в том числе С. Сулакшин, А. Янковский, Ю. Тен, заявили о необходимости постоянного информирования депутатов-сибиряков о социально-экономическом состоянии Сибири в целом; о привлечении к экспертизе проектов законов ученых и специалистов [14]. Относительно организационной формы взаимодействия мнения разделились. Так, депутат О. Гонжаров выдвинул идею «Сибирского клуба», «содержательная часть которого была бы направлена на развитие парламентской деятельности сибиряков и защиту интересов регионов». Однако прозвучали критические возражения в духе «не надо пытаться организовать маленькие федеральные собрания» [14]. Член Совета Федерации В.П. Муха предложил пойти по пути взаимодействия координационных советов ассоциации и комитетов Государственной думы. По принципиальному вопросу об организации взаимодействия депутатов нижней палаты парламента и «Сибирского соглашения», «практически все участники встреч высказались за его необходимость» [14]. В итоге была достигнута договоренность «о совместной защите интересов региона перед центральными органами власти, о взаимодействии дирекции, координационных советов ассоциации и Государственной думы в области законоотворчества», для чего в нижней палате парламента было открыто постоянное представительство «Сибирского соглашения» [15]. Таким образом, в Госдуме сложилась группа депутатов от сибирских территорий, которая, возникнув как неформальный институт, в 2000 г. была оформлена в депутатское объединение с характерным названием «Сибирское соглашение».

В рамках взаимодействия МАЭВ и парламента можно выделить круг наиболее важных обсуждаемых и решаемых проблем. *Проблемы реализации Федеративного договора*, то есть речь шла о

законодательном разграничении полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, а также о создании системы контроля за соблюдением соответствующих законов. *Проблемы региональной политики*. В рамках этого направления важнейшим положением стало закрепление практики рассмотрения проекта Федерального бюджета и налоговой политики в регионах совместно с ассоциациями. При этом если налоговая политика относилась к сфере совместного ведения центра и субъектов, то принятие бюджета относилось к исключительному ведению Федерации. Обсуждение бюджета на Советах ассоциаций стало показателем влияния последних. Начиная с конца 1994 г. и до настоящего времени обсуждение федерального бюджета с ассоциациями является обязательной процедурой. *Проблема качества федерального и регионального законодательства, а также* соответствия последнего нормам Конституции. Важность данного направления была отмечена президентом Б.Н. Ельциным в его третьем Послании Федеральному собранию: «Открылось еще одно важнейшее направление законоотворчества – правовые акты субъектов Федерации. Здесь не хватает координации с федеральным уровнем. В свою очередь, Федеральное собрание, юридические силы в Москве слабо помогают регионам разработкой модельных законодательных актов» [16]. Процесс взаимодействия по данному направлению характеризовался взаимной заинтересованностью. Палаты парламента, предлагая ассоциациям законопроекты на экспертизу, получали практические замечания с мест, что «приближало» законы к реальной жизни. То есть ассоциации становились своего рода полигоном для «обкатки» проектов. Со своей стороны, регионы получали возможность отстаивать свои интересы через внесение соответствующих поправок. Наряду с этим проводилась стажировка экспертов ассоциаций в различных комитетах Госдумы. Выдвигались инициативы по созданию своеобразной законодательной ассамблеи, куда вошли бы руководители Законодательных собраний всех 19 субъектов². *Проблема экономического развития*. В рамках реализации этого направления повышалась роль межрегиональных ассоциаций в принятии стратегических решений в области экономического развития страны. Это достигалось за счет совместной работы с палатами парламента по разработке и реализации федеральных целевых программ территориального развития.

¹ 19 марта в Москве проходило XX заседание Совета МА «Сибирское соглашение».

² В 2002 г. Совет законодателей будет образован при Совете Федерации.

Подводя итоги, можно выделить ряд факторов, которые обусловили развитие взаимодействия палат Федерального собрания и МАЭВ в 1990-е гг. Со стороны ассоциации выстраиванию отношений с парламентом способствовало: некоторая неопределенность правового статуса ассоциаций, что требовало нормативного закрепления и развития отношений между «Сибирским соглашением» и федеральными структурами, в том числе и палатами парламента; провозглашенный курс на построение федеративного государства, что подразумевало договорные отношения, а также серьезную работу по разграничению полномочий в соответствии с Федеративным договором и Конституцией; возможность лоббировать через парламент интересы как отдельных субъектов, так и сибирского макрорегиона в целом.

Со своей стороны, парламент также оказался заинтересован во взаимодействии с МАЭВ. Этому способствовали следующие условия: в период становления Федеральному собранию, утратившему часть полномочий по сравнению с Верховным Советом, необходимо было укреплять свой авторитет и значимость, чему могла поспособствовать поддержка различных парламентских инициатив со стороны субъектов Федерации; разработка качественного законодательства была невозможна без консультаций с регионами; формирование общественного мнения для обеспечения поддержки на выборах для депутатов и партий, а МАСС «предоставляла трибуну»; пребывание страны в состоянии перманентного кризиса, что требовало диалога с регионами в целях поддержания стабильности.

Однозначно оценить эффективность взаимодействия межрегиональных ассоциаций, и в частности «Сибирского соглашения» с палатами Федерального собрания, представляется затруднительным. С одной стороны, позитивные результаты совместной работы очевидны. Во-первых, благодаря взаимодействию парламента с ассоциациями, удалось стабилизировать политическую ситуацию после кризиса 1993 г. и впредь не допускать подобного. Процесс урегулирования политического конфликта не был автоматическим, а потребовалось проведение массы мероприятий, в том числе с участием межрегиональных структур, ориентированных на достижение компромисса и консолидацию общества. Во-вторых, участие в работе Советов ассоциации председателей палат Федерального собрания, глав комитетов и депутатов свидетельствовало об авторитете ассоциации. Различные формы взаимодействия позволяли доносить основные проблемы и предложения по их

разрешению в Сибири до высших руководителей всех ветвей государственной власти РФ. В-третьих, с 1990-х гг. сложилась система совместной работы ассоциации и палат Федерального собрания по подготовке и утверждению федерального бюджета на предстоящий год, что позволяло согласовывать интересы центра и регионов. В ходе совместных обсуждений вырабатывались механизмы по согласованию бюджетной политики с программами социально-экономического развития территорий, а также корректировалась методика распределения трансфертов между субъектами Федерации. В-четвертых, значительное количество основополагающих законов было скорректировано в связи с поступившими поправками от ассоциаций. В частности, серьезной переработке после обсуждения на заседаниях Совета «Сибирского соглашения» и его координационных советов подверглись Налоговый и Бюджетный кодексы, внесены были существенные поправки к законам «О недрах», «О нефти и газе», «О федеральных природных ресурсах», «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», в Лесной кодекс и целый ряд других нормативных актов. В-пятых, в условиях оппозиционности Госдумы (а иногда и Совета Федерации) к Правительству РФ в 1990-е гг., ассоциации стали площадкой для согласования позиций, причем не только между регионами, регионами и центром, но и между федеральными властями. Ведь, как уже отмечалось, в заседаниях ассоциаций, наряду с их членами, принимали участие председатели палат Федерального собрания (или их заместители), депутаты парламента, председатели правительства или их первые заместители, министры, главы комитетов и т.д.

Наряду с позитивными результатами необходимо отметить и некоторые проблемы. Четкого разграничения полномочий центра и регионов достигнуть не удалось. В своем четвертом Послании Б.Н. Ельцин заявил: «Нечеткость нормативно-правового разграничения предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Российской Федерации, неопределенность финансовой и ресурсной базы соответствующих полномочий «размывают» границы ответственности за экономические и политические последствия принимаемых на разных уровнях решений. В результате разрушается единство правового пространства страны, падает эффективность работы как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Федерации, тормозятся назревшие социально-экономические реформы, ухудшаются условия жизни большинства людей» [17]. Выдвигаемые ассоциациями инициативы зачастую оста-

вались не востребованными парламентом. В связи с этим интересным представляется письмо Председателя Совета Федерации Е.С. Строева Председателю Правительства В.С. Черномырдину. В нем указывалось на то, что «члены Совета Федерации остро поставили вопрос о том, что решения и предложения межрегиональных ассоциаций порой остаются без внимания Правительства <...> и федеральных органов власти. <...> Совет Федерации придает важное значение и всячески поддерживает работу межрегиональных экономических ассоциаций, видя в них довольно эффективный механизм взаимодействия регионов и федерального центра». В заключение выражалась просьба «предусмотреть в плане работы на 1998 год ежеквартальное рассмотрение на заседании Правительства Российской Федерации предложений и решений межрегиональных экономических ассоциаций» [18. Л. 2]. С одной стороны, сам тон письма свидетельствовал о возросшей роли ассоциаций, с другой стороны, предмет обращения не позволяет преувеличивать степень влияния последних.

На эту же проблему обратил внимание председатель Думы Ханты-Мансийского АО С.С. Собянин, выступая на заседании Совета МАСС 18 февраля 2000 г. Он отметил, что за последние 4 года участниками «Сибирского соглашения» внесено 225 законодательных инициатив и только 6 из них принято Государственной думой, т.е. около 3 %. Причины этого С.С. Собянин видел, во-первых, в отсутствии координации действий, когда от регионов Сибири параллельно направлялись «одни и те же проекты»; во-вторых, в низком качестве подготовки документов; в-третьих, в разрозненности действий при работе с комитетами Думы [19. Л. 65].

Однако за названными причинами скрывались серьезные противоречия. Для того чтобы отстаивать «проблемы Сибири», их, эти проблемы, надо было осознать всем участникам «Сибирского соглашения», а этот процесс развивался крайне медленно. Члены Совета Федерации и депутаты Госдумы от сибирских территорий зачастую отстаивали интересы «своих» регионов, используя при этом «бренд» «Сибирского соглашения». Необходимо учитывать и то, что понятие «Сибирь» законодательно никак не определялось. Со своей стороны федеральный центр, частично утративший свое влияние, вынужден был идти на взаимодействие с регионами, но зачастую его формы (соглашения, договоры, комиссии) являлись лишь прикрытием фактического нежелания считаться с регионами. В заключение отметим, что развитие

взаимодействия между МАЭВ и палатами Федерального собрания способствовало становлению российского парламента в качестве самостоятельного политического института, что укрепляло парламентаризм в нашей стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Протокол* Совещания руководителей межрегиональных ассоциаций в Кремле 11 ноября 1993 г. // Государственный архив Новосибирской области (далее – ГАНО). Ф. 245. Оп. 1. Д. 38.
2. *Первое* Послание Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства: Основные направления внутренней и внешней политики» от 24 февраля 1994 г.
3. *Договор* «Об общественном согласии» от 28 апреля 1994 г.
4. *Предложения*, высказанные на рабочей встрече... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 60.
5. *Протокол* о намерениях по взаимодействию между Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 60.
6. *Представителю* Межрегиональной ассоциации... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 60.
7. *Проект* Соглашения между Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации // ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 60.
8. *Стенограмма* Совета МАСС в Иркутске... // ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 48.
9. *Решение* Совета МАСС от 25 июня 1994 г. № 23 О соглашении между Федеральным Собранием РФ и межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ // Текущий архив МАСС.
10. *Соглашение* о сотрудничестве между Федеральным Собранием Российской Федерации и межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации // ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 7.
11. *Стенограмма* совещания руководителей федеральных органов власти Российской Федерации, субъектов Федерации, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия Урала, Сибири, Дальнего Востока и Забайкалья 2 декабря 1994 г. в Новосибирске // ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 50.
12. *Информация* о работе Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» за 1994 г. // ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 64.
13. *Муха В.* Портрет эпохи на фоне биографии. Книга воспоминаний. Новосибирск, 2006.
14. *Отчет* о командировке в Москву с 13 по 22 марта 1996 г. // Текущий архив Томского представительства МАСС.
15. *Сибирское* соглашение шагнуло в Москву // Текущий архив Томского представительства МАСС.
16. *Третье* Послание Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию «Россия, за которую мы в ответе» от 23 февраля 1996 г.
17. *Четвертое* Послание Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране» от 6 марта 1997 г.
18. *Письмо* Е.С. Строева В.С. Черномырдину... // ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 185.
19. *Стенограмма* XXXIII заседания Совета МАСС 18 февраля 2000 г. // ГАНО. Ф. Р-245. Оп. 1. Д. 232.