Думчева Наталья Александровна – директор Дальневосточного учебно-методического центра повышения квалификации «Автомобилист», соискатель ДВГГУ (г. Хабаровск) Тел.: (914) 401 00 05.

Дальневосточная межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия: её роль в управлении социально-экономическими процессами в регионе

Российский Дальний Восток оказался в сложной экономической ситуации, когда начался переход к рынку (90-е годы XX века). Трансформация государственной политики в условиях радикальных преобразований повлекла поиск новых форм управления, совершенствования и укрепления связи регионов с федеральной властью. В статье показано становление, роль и деятельность межрегиональной ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье».

Ключевые слова: *Дальний Восток, Забайкалье, управление, регион, экономика, ассоциация, программа, социальный, развитие, стабилизация, субъект Федерации.*

В начале 90-х годов прошлого столетия рушились централизованные союзные связи по обеспечению краев, областей, республик бывшего Советского Союза финансами, продовольствием, материально-техническими ресурсами. Дальневосточный регион испытывал эти изменения особо остро. Затратный экономический механизм, чрезвычайная отдалённость от центральных областей страны, оборонная ориентированность промышленного сектора – эти объективные условия пагубно сказывались на условиях жизни дальневосточников. Требовалось срочно принимать меры по нормализации условий жизни населения и недопущению социальных срывов.

Отказ государства в начале 90-х годов от своих обязательств и вообще от проведения какой-либо акцентированной экономической политики в Дальневосточном регионе привёл к тяжёлым последствиям. Останавливались предприятия, росло число предприятий-банкротов, увеличилось число безработных, участились задержки зарплат, свободные цены значительно увеличили число малоимущих.

Как не допустить массовых проявлений недовольства? Как удержать управление краем, всем Дальневосточным регионом? Как накормить народ и не допустить чрезвычайных мер?

В этих сложных политических и экономических условиях начала 90-х годов задавали себе эти вопросы Хабаровский краевой Совет народных депутатов, Хабаровский крайисполком. Неформальный, постоянно действующий в то тревожное время, краевой мозговой центр в составе депутата ВС СССР, председателя краевого Совета народных депутатов Н.Н. Данилюка, депутата ВС СССР, председателя Хабаровского крайисполкома В.В.

Литвинова, председателя главного планово-экономического управления края В.И. Ишаева, заместителя директора Дальневосточного института экономических исследований П.А. Минакира, уполномоченного Минэкономики России по Дальневосточному экономическому району А.Г. Попова – после долгих исканий, споров, советов пришёл к решению – образовать новую организационную структуру – Межрегиональную ассоциацию Дальневосточных субъектов Российской Федерации. Цель – коллективно, целенаправленно влиять на Правительство СССР и новое Правительство Российской Федерации, чтобы быть услышанными в правительстве, добиваться конкретных экономических и политических результатов[1].

Динамика переходного периода потребовала от субъектов Федерации принятия срочных и новаторских решений, учитывающих интересы населения и государства, препятствующих центробежным тенденциям распада России и способствующих росту региональной самостоятельности.

Своё начало Межрегиональная ассоциация «Дальний Восток и Забайкалье» берёт с заключения 11 августа 1990 г. «Соглашения об основных принципах социально-экономического сотрудничества и образования на добровольных началах Дальневосточной Ассоциации Советов народных депутатов». В то время это соглашение подписали Республика Саха (Якутия), Хабаровский и Приморский края, Амурская, Сахалинская, Камчатская, Магаданская, Еврейская автономная области, т. е. те субъекты Российской Федерации, которые традиционно входили в состав Дальневосточного экономического района [2].

В соответствии с соглашением, в феврале 1991 г. был подписан Договор о социально-экономическом сотрудничестве и утверждён Устав ассоциации. В последующие годы в связи с делегированием части полномочий «центра» субъектам РФ, а также нарастанием децентрализации и кризисных явлений в экономике, в состав Дальневосточной ассоциации вошли Читинская область, Республика Бурятия и Агинский Бурятский автономный округ. Именно в этом

[1] Идея образования межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия была сформулирована в Институте экономики Уральского отделения РАН (ИЭ УрО РАН) в начале 1990 г. Сформулирована в результате системных исследований и практических разработок по проблемам территориального управления, изучения опыта межрегионального взаимодействия в дореволюционной России (включая особую роль в этом отношении института генерал-губернаторства), в условиях советской планово-распределительной системы (особенно позитивной роли плановых комиссий по крупным экономическим районам 1963 – 1969 гг.), практики межштатного взаимодействия в США и межземельного взаимодействия в ФРГ.

Идея была поддержана в Совете министров РСФСР. Институту поручили подготовить обстоятельную научную записку с обоснованием целесообразности и механизма образования предлагаемых ассоциаций. Такая записка была представлена в апреле 1990 г. под названием «Правовые и организационные основы образования региональных ассоциаций автономных республик, краев, областей, автономных округов РСФСР».

Затем Госплан и Минюст РСФСР подготовили заключение по представленной записке с учётом мнений территорий, после чего предложили ИЭ УрО РАН доработать записку. В Совете министров РСФСР было решено не принимать какого-либо директивного акта и официальных рекомендаций субъектам Федерации об организации ассоциаций, а предоставить им возможность самостоятельно, на добровольной основе решать этот вопрос. Институт экономики УрО РАН в июле направил брошюру партийным, советским, административным и плановым органам всех субъектов РФ, ряду институтов, в федеральные органы [1].

проявился особый экономический фактор, так как Забайкалье традиционно связано с Дальним Востоком транспортными потоками через Транссиб и БАМ, через единую энергосистему. Затем в ассоциацию вошёл и Чукотский автономный округ. В 2008 г. в Дальневосточной ассоциации были представлены 12 субъектов Российской Федерации, занимающие почти 41% территории России.

Инициаторами и первыми учредителями межрегиональных объединений были, как правило, Советы народных депутатов, являвшиеся до августа 1991 г. основой политической системы государства. Это определило начальные действия ассоциаций, в основном, в политической сфере, что, естественно, вызывало в центральных органах власти определённую настороженность к их деятельности.

В первом полугодии 1991 г. обстановка на Дальнем Востоке становилась всё напряжённей. Десятки обращений Дальневосточной ассоциации, визиты первых лиц Хабаровского края и других регионов в центр по проблемам дальневосточников оказались безрезультатными. После очередного визита в центр руководства Дальневосточной ассоциации по проблемам выживания всего региона в сентябре 1991 г. ассоциацией был рассмотрен вопрос о возможности создания Дальневосточной республики. Центр остро отреагировал на проявление самостоятельности и безысходности.

Планы дальневосточников, а позже аналогичные предложения других ассоциаций России по самостоятельному отделению в определённой мере заставили центр прислушиваться к обращениям и проблемам регионов.

Ассоциации, руководителям краев и областей Дальнего Востока в этот сложный для страны период удалось удержать регион на мирных позициях, без проявления массовых недовольств. Коллегиально, вдумчиво, взвешивая все «за» и «против» обсуждались и принимались решения по острым вопросам.

С углублением экономических реформ центр тяжести в работе ассоциации всё больше смещался в экономическую сферу. Постепенно экономический фактор интеграции территорий стал основным в её деятельности, что нашло отражение и в её названии – Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия.

К первым нормативным документам, закрепляющим эту особенность и делающим попытку найти ассоциациям место в новой государственной системе управления следует отнести Указ Президента Российской Федерации № 194 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», определивший статус и основные направления деятельности ассоциаций [3]. Этим документом впервые в российской (и советской) практике регионам была представлена возможность самостоятельно, на добровольной основе, без указаний свыше решать один из важнейших вопросов хозяйственной интеграции – межрегиональное взаимодействие [4].

Исходя из сложившейся крайне неблагоприятной политической и экономической обстановки в период 1990 г., дальневосточники первыми в Российской Федерации создали новую перестроечную структуру – Дальневосточную межрегиональную ассоциацию. В течение 1990 – 1991 гг. подобные ассоциации были созданы в ведущих экономических зонах страны, к 2006 году их действует уже восемь.

Современный облик и структуру Дальневосточная ассоциация приняла в декабре 1993 г. после регистрации в Министерстве юстиции России её Устава и получения официального статуса. Основная цель ассоциации – «…содействие всестороннему социально-экономическому развитию вошедших в неё территорий в условиях складывающегося рынка, эффективному использованию производительных сил, природных, человеческих, иных ресурсов региона и сосредоточенных в нём производственных мощностей для повышения жизненного уровня населения, а также решения возникающих социальных проблем».

Высшим органом управления ассоциации является Совет, в который по должности входят руководители исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации. Руководит Советом председатель, который избирается на ротационной основе. Текущую работу и исполнительские функции по решению Совета осуществляет исполнительная дирекция во главе с генеральным директором, являющимся членом Совета ассоциации.

В январе 1994 года в связи с упразднением прежних органов представительной власти в России центром было принято решение о введении в состав ассоциаций глав администраций субъектов Федерации. Председателем совета Дальневосточной ассоциации был избран Виктор Иванович Ишаев, глава администрации Хабаровского края.

За время существования ассоциации было проведено более 30 заседаний Совета, на которых рассмотрено порядка 150 вопросов, имеющих жизненно важное значение для её участников. В заседаниях Совета ассоциации принимали участие члены Правительства России, первые лица государства. Например, 24 апреля 1996 г. в заседании Совета участвовал Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, который одобрил Федеральную целевую программу экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 гг., утвердил Указом, придав ей статус президентской. В ноябре 1998 г. в заседании Совета принял участие Председатель Правительства Российской Федерации Е.М. Примаков, а в октябре 1999 г. – Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин, в феврале 2004 г. – Президент РФ В.В. Путин [5].

Перечень решаемых ассоциацией вопросов перспективного и текущего характера весьма разнообразен, но условно их можно разделить на три группы.

Первая группа вопросов связана с решением проблем взаимоотношения с центральными министерствами и ведомствами. Необходимость их постановки

и решения обусловлена объективными причинами отличия Дальнего Востока и Забайкалья от других и, прежде всего, центральных регионов России.

Экономический закон роста затрат на перевозку грузов с увеличением расстояния отменить нельзя, но регулировать с помощью определённых экономических рычагов необходимо. Ассоциация многие годы работала в этом направлении. В результате, удалось на часть перевозимых грузов, прежде всего, продовольствие, топливо, добиться определённых тарифных послаблений, что в период построения рыночной экономики для региона крайне необходимо.

Следующая главнейшая проблема связана с энергетикой. Энергетический комплекс Дальнего Востока имеет весьма неэффективную структуру энергобаланса, в котором до 80% занимает энергия, вырабатываемая на твёрдом и жидком топливе, завозимом из-за пределов региона. Реконструкция баланса и приведение его к рыночным стандартам требует времени и государственной поддержки. Усилиями ассоциации поставлены и решены в центре вопросы ввода в эксплуатацию Бурейской ГЭС в Амурской области, освоения месторождений нефти и газа в Сахалинской области и Республике Саха (Якутия) [6].

Вторая группа вопросов решалась за счёт кооперации и сотрудничества при минимальных финансовых затратах. Это проблема многие годы неконтролируемого вылова рыбы в нейтральных водах Охотского моря, Вопросы по охране окружающей среды, развитию приграничных территорий, решению межгосударственных экологических проблем бассейна реки Амур, вопросы международного и внешнеэкономического сотрудничества Дальневосточных субъектов Федерации на межправительственном уровне.

Новизна и постоянно растущее количество решаемых вопросов со временем заставили ассоциацию искать новые организационные формы своей работы. Так, уже в 1995 г. появились координационные советы по направлениям деятельности. В рамках Дальневосточной ассоциации были созданы координационные советы по экономике, топливно-энергетическому комплексу, развитию приграничной инфраструктуры, внешнеэкономической деятельности, создана агропромышленная корпорация. Цель этих структур – оперативно найти выход, решение по конкретным проблемам, снизить болевой шок для населения региона в период распада экономики, наработать предложения по данным отраслям для своих территорий и федеральных министерств.

Позднее, после 2000 г., были созданы координационные советы по социальной политике, образованию и науке, здравоохранению, туризму, физкультуре и спорту, по развитию предпринимательства, информационному обеспечению Дальневосточных территорий. В состав координационных советов входят специалисты исполнительных и законодательных органов власти субъектов Федерации Дальнего Востока, представители ведущих отраслей экономик Дальнего Востока и Забайкалья, представители министерств, ведомств, научные сотрудники. Возглавляют их заместители

руководителей исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации.

Работа координационных советов позволила более квалифицированно готовить предложения, рекомендации для рассмотрения и утверждения на советах ассоциации, а также в Федеральных органах власти.

В декабре 1999 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации». Но до закона надо было «доработаться», убедить самих себя, законодателей и общественность России в полезности и жизненности межрегиональных ассоциаций. И это «дорабатывание» велось буквально с первых дней создания каждой ассоциации, в том числе и межрегиональной ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье».

Сегодня достаточно оснований считать, что период становления межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия в стране завершился. Закрепление этого положения произошло в вышеупомянутом законе.

Говоря о содержательной стороне работы ассоциации, необходимо отметить сложившееся сочетание в её деятельности добровольности и ответственности. На глав администраций и руководителей представительных органов республик, краев и областей, выступающих в качестве учредителей ассоциации, приходится основная ответственность за принятие решений на региональном уровне, за разработку и воплощение политики регионального развития. Они являются тем конкретным звеном, которое имеет право отстаивать и защищать интересы региона в центральных органах власти.

Следует подчеркнуть, что до появления ассоциации решение многих региональных проблем принималось в центральных органах власти без учёта региональных особенностей. Ассоциация способствовала устранению этих существующих недостатков [7].

В начале нового тысячелетия ассоциация уделяет особое внимание процессам регионализации и межрегиональной интеграции. В связи с тем, что Дальний Восток для России будет играть роль «моста», через который она в XXI веке включается в Азиатско-Тихоокеанский регион планеты, ассоциация активно участвует в межстрановых мероприятиях, в некоторых случаях проявляя инициативу первой. В рамках ассоциации созданы Дальневосточные комитеты по экономическому сотрудничеству с КНР, США, Японией и Кореей, которые выполняют функции координаторов по выработке согласованной позиции региональных органов власти и управления, деловых кругов во взаимосвязях с государственными, экономическими и коммерческими структурами этих стран.

Сформированы механизмы участия ассоциации в процессе разработки и принятия решений в области международного и внешнеэкономического сотрудничества на межправительственном уровне.

Убедительным примером настойчивости, компетентности является перечень вопросов, решённых с активным участием всех членов ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье». Это вопрос о строительстве мостового перехода через р. Амур, об освоении нефтегазовых месторождений по проектам Сахалин-1 и Сахалин-2, о создании государственной системы наблюдения и контроля 200-мильной экономической зоны Дальневосточного побережья России, вопрос о разработке и принятии долгосрочной стратегии развития Дальнего Востока до 2020 г.

История развития Дальнего Востока и Забайкалья свидетельствует, что повышенные затраты, вызванные особенностями и отдалённостью, компенсировались ранее из государственного бюджета. Однако при переходе к рынку компенсация затрат стала производиться, в основном, за счёт себестоимости продукции и дотаций местного бюджета. Продукция, производимая в регионах, стала неконкурентоспособной. В связи с этим, Дальний Восток всё больше стал отторгаться от единого экономического пространства России.

Таким образом, реалии нового времени потребовали адекватных форм и масштабов государственного участия в экономике Дальнего Востока и Забайкалья. Появилась острая необходимость в разработке специальной Федеральной программы как основополагающего инструмента государственного регулирования социально-экономических преобразований в регионе, усиления его связей как с внутренними регионами России, так и со странами АТР [8].

В этих условиях главы администраций субъектов Федерации, Совет Межрегиональной ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье» уже в 1993 г. обратились к Президенту России с настоятельным предложением о разработке специальной Программы развития региона на ближайшую и долгосрочную перспективу. Эта инициатива нашла поддержку, необходимость её разработки была обусловлена общегосударственным значением Дальнего Востока и Забайкалья, масштабностью и остротой социально-экономических проблем, решение которых необходимо для обеспечения целостности и экономической безопасности России. Результатом напряжённой и деятельной работы ассоциации явилось принятие нескольких долгосрочных программ экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья, начиная с 1996 г. до 2013 г.

За годы работы, а это более 18 лет, ассоциация накопила весомый опыт организационной работы, создала широкую информационную базу.

Одним из важнейших вопросов, обсуждаемых и поднимаемых перед Правительством РФ, был и есть вопрос о демографической ситуации на Дальнем Востоке. Начавшийся в 1989 г. миграционный отток населения продолжается. Начиная с 1995 г., уровень жизни населения Дальневосточного региона стал заметно отставать от среднего уровня, сложившегося в России. В 2000 г. номинальные денежные доходы на Дальнем Востоке составляли только

84% от среднероссийских. Ассоциацией был предложен Правительству РФ ряд конкретных мер по усилению внутрирегиональной миграции, что сократит поток «Восток – Запад».

С 2000 г. ассоциация работает в тесном контакте с аппаратом полномочного представителя Президента РФ, оказывает помощь в предоставлении полной информации по территориям. Практика показывает, что функции обеих структур где-то перекликаются, где-то расходятся, и это нормальное явление. Главное, чтобы работа любого органа, любой организации шла на пользу жителям Дальневосточного региона. И это равновесие сегодня удаётся удерживать.

Оглядываясь на путь, пройдённый Дальневосточной ассоциацией, нельзя не признать объединительную роль, которую она сыграла в сложный период трансформации политики и экономики России для субъектов Федерации Дальнего Востока и всей страны. Ассоциация помогла новой политической элите России выстроить рыночную экономическую политику. Значительна роль ассоциации в оживлении и укреплении Дальнего Востока как восточного форпоста России, обеспечивающего безопасность страны.

Обобщая практику работы губернаторов и федеральной власти, председатель совета ассоциации В.И. Ишаев заметил, что в России ходоков любят, и губернатор с челобитной – привычное дело. Но стоит «уйти за порог – челобитную под сукно. У нас могут слышать только сильного, поэтому, когда совет ассоциации подготовит вопрос и настойчиво потребует приезда правительственной комиссии, то многие проблемы решаются прямо на месте» [9].

На международном экономическом конгрессе 2005 года и Международных экономических форумах, состоявшихся в Хабаровске в 2006, 2007, 2008 годах, главными вопросами были: поиск наиболее эффективных путей использования уникального экономического и геополитического положения Востока России, его богатого ресурсного и интеллектуального потенциалов для решения проблем региона и интенсивного развития нашего государства в XXI веке.

Инициатором и организатором проведения международных экономических конгрессов и форумов в эти годы выступил совет ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье» при активной поддержке Совета Федерации. До проведения форумов на протяжении более десяти лет (с 1993 г.) ассоциация проводила межрегиональные и международные инвестиционные конференции, вырабатывала предложения по расширению сотрудничества со странами – соседями по Азиатско-Тихоокеанскому региону.

Ассоциацией (совместно с администрациями дальневосточных территорий) был представлен участникам Дальневосточных форумов ряд инвестиционных проектов. Наиболее значимые из них – строительство нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан», прокладка газопроводов с Сахалина в Хабаровск, Владивосток и Китай, модернизация энергосистемы

региона, организация контейнерного моста «Европа – АТР» за счёт реконструкции Транссиба и БАМа, развитие дальневосточных морских портов и магистральных автомобильных дорог, строительство ряда местных нефтепроводов, предприятий лесопереработки и прочие, важные для Дальнего Востока, объекты.

Планы на будущее выражены в итоговых документах форумов и претворяются в реальности.

Перед ассоциацией стоит задача, чтобы эти резолюции подкрепились финансовой поддержкой в бюджетах Российской Федерации, в планах работы и новых законодательных актах Государственной думы и федеральных министерств, в планах территорий Дальневосточного экономического района.

Дальневосточная ассоциация не могла остаться в стороне от решения ряда политических вопросов. Губернаторы, члены ассоциации, люди с практическим опытом работы, ежедневно решающие десятки жизненно важных вопросов, знающие проблемы населения изнутри. Поэтому мнение их в политических решениях, государственном строительстве России весомо и необходимо. Это вопросы многопартийности, каким быть Совету Федерации, о роли и месте общественных организаций в жизни страны, каким быть местному самоуправлению и другие. Совет ассоциации по каждому из этих вопросов провёл ряд встреч, конференций, семинаров и предложения были направлены в органы власти территорий и центра. Эта работа продолжается [10].

Подводя некоторые итоги работы ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье», надо отметить, что эта структура – новое в государственном строительстве современной России. Ассоциация объединила усилия дальневосточников в трудный период перехода к рынку, помогла обратить внимание центра на остроту проблем Дальневосточного региона, помогла выжить и найти новые пути для развития всех субъектов Федерации на Востоке.

Вместе с тем, нельзя утверждать, что в деятельности межрегиональной ассоциации нет никаких проблем. И трудностей, и проблем достаточно как внутренних, так и внешних.

Это, прежде всего, субъективные факторы. Далеко не всегда представители субъектов Федерации в совете ассоциации руководствуются в своих предложениях интересами населения представляемого ими региона. Работа ассоциации, на наш взгляд, требует усиления гласности. Другая проблема – стремление решить через ассоциацию все вопросы каждого члена ассоциации, вместо концентрации усилий на действительно общих межрегиональных задачах, прежде всего, по развитию производственной, транспортной, финансовой и социальной инфраструктур. Непросто решаются вопросы по преодолению «инстинкта» защиты интересов региона перед федеральным центром и принятию решений в интересах всего государства, в том числе и Дальнего Востока. Проблемой является формирование действующего механизма реализации принимаемых социально-экономических

программ. Для этого необходим чёткий порядок обязательной «ратификации» законодательными и исполнительными органами членов ассоциаций решений, связанных с выделением для их реализации финансовых и иных ресурсов. Реалистичность намечаемых программ может существенно возрасти при более активном привлечении к их разработке и реализации коммерческих структур, прежде всего, крупных корпораций и финансовых групп.

На наш взгляд, пришло время создания действенного механизма государственной поддержки деятельности межрегиональных ассоциаций как неотъемлемой структуры российского федерализма. Очевидно, назрела необходимость рассмотрения этой проблемы на государственном уровне.

Литература и источники:

1. Алисов, А. Н. Управление экономикой региона / А.Н. Алисов. – Казань : Татарское изд-во, 1987. – С. 175 – 177.

2. ГАХК. – Ф. 2109. – Оп. 1. – Д. 3. – С. 17.

3. Там же. – Д. 4. – С. 28.

4. Галичанин, Е. Н. Государственное управление экономикой региона (Дальний Восток и Забайкалье) / Е. Н. Галичанин. – Владивосток : Дальнаука, 1999. – 134 с.

5. Северо-восток России: региональная экономика и управление : монография / Е. А. Борисов [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Финтрекс, 2006. – 624 с.

6. ГАХК. – Ф. 2109. – Оп. 1. – Д. 12. – С. 27.

7. Там же. – Д. 17. – С. 29.

8. Горбунов, Н. М. Межрегиональное сотрудничество в период реформ / Н. М. Горбунов. – Владивосток : Дальнаука, 2000. – 231 с.

9. Ишаев, В. И. Экономическая реформа в регионе: тенденции развития и регулирования / В. И. Ишаев. – Владивосток : Дальнаука, 1998.

10. Минакир, П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / П. А. Минакир. – М. : Экономика, 2006. – С. 401.