

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Осипов Игорь Вячеславович

**Движение за создание Уральской Республики
в контексте истории уральского регионализма**

Специальность: 07.00.02 – Отечественная история

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель:
доктор исторических наук,
доцент Полунов А.Ю.

МОСКВА

2021

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Предпосылки движения за создание Уральской Республики.....	20
1.1. Урал в истории Российского государства	20
1.2. Политические и экономические предпосылки развития уральского регионализма в конце 1980-х гг.	30
1.3. Развитие межрегионального сотрудничества и инициативы Свердловской области в начале 1990-х гг.	57
Глава 2. Уральская Республика: идея и реализация	95
2.1. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 г. и вопрос о статусе Свердловской области	95
2.2. Работа Конституционного совещания и провозглашение Уральской Республики.....	109
2.3. Формирование организационной и правовой основы республики.....	129
Глава 3. Ликвидация Уральской Республики и ее последствия	172
3.1. Дискуссии о судьбах республики и решение о ее ликвидации	172
3.2. Общественно-политические и правовые последствия ликвидации Уральской Республики.....	188
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	216
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	219

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Процессы, происходившие в России в начале 1990-х гг., оказали значительное влияние на последующее общественно-политическое развитие страны. Именно в те годы закладывался фундамент современной российской государственности, принимались основополагающие правовые акты, на которые опираются важнейшие политические институты России. В ходе формирования нового государственного устройства выявились проблемы, многие из которых сохраняют актуальность до настоящего времени.

После распада СССР к числу острейших проблем относились национальный вопрос, проблема административно-территориального устройства и асимметрии федерации. Одной из примечательных попыток изменить конституционно-правовой статус региона и повлиять на формирование федеративного устройства российского государства в постсоветский период явилось региональное движение в Свердловской области, кульминацией которого выступило создание Уральской Республики в 1993 г. и принятие Конституции республики.

Причины, побудившие власти Свердловской области к такому шагу, являются предметом дискуссий на протяжении последних десятилетий. Был ли проект создания Уральской Республики неким проявлением сепаратизма со стороны руководства Свердловской области, актом одностороннего неподчинения центру? Как представляется, ситуация была более сложной. Решения свердловских властей, во многом опиравшиеся на традиции уральского регионализма, были тесно связаны с выдвинутыми на рубеже 1980-90-х гг. проектами децентрализации государства, движением краев и областей за повышение своего статуса в рамках Российской Федерации, поисками путей выхода из поразившего страну социально-экономического и политического кризиса. В контексте данных явлений и следует рассматривать движение за создание Уральской Республики. Выявившиеся на переломном этапе развития российской государственности особенности взаимоотношений центра и регионов, осознание местным сообществом специфики положения региона в составе

государства, попытки изменить данное положение представляют значительный интерес. Изучение данных проблем актуально с научной и практической точек зрения.

Объектом исследования является история уральского регионализма, общественно-политическое развитие уральского региона в начале 1990-х гг.

Предметом исследования является деятельность представителей власти и общественности Свердловской области по созданию Уральской Республики, реакция федеральных властей на данный проект, взаимодействие федеральных и региональных деятелей в процессе создания республики.

Хронологические рамки. Нижняя хронологическая грань исследования – 1990 г., начало активных поисков выхода из охватившего регион социально-экономического кризиса, путей повышения его конституционно-правового статуса. Верхняя грань – ноябрь 1993 г., когда была официально ликвидирована Уральская Республика. Поскольку рассматриваемые события изучаются в контексте развития уральского регионализма, основной части исследования предпослан экскурс в историю формирования Уральского региона. Для более полного освещения итогов движения за создание Уральской Республики в диссертации даётся обзор событий, происходивших после ликвидации республики.

Территориальные рамки исследования определяются в основном границами Свердловской области, привлекается и материал, касающийся Уральского региона в целом (о том, как в разные периоды понимались границы данного региона, будет сказано ниже). Для более глубокого понимания событий, происходивших в Свердловской области, рассматривались процессы и явления общегосударственного уровня, оказывавшие непосредственное влияние на развитие региона.

Степень изученности проблемы. К настоящему времени вопросы, рассматриваемые в диссертации, затронуты в небольшом количестве исследований. Историей становления федерализма в России в начале 90-х гг. XX в. занимались историки, политологи, юристы, экономисты. Региональные

процессы данного периода, в том числе история Уральской Республики, рассматривались ими главным образом в качестве иллюстрации, характеризующей общие тенденции развития страны в эти годы (работы С.М. Шахрая, А.М. Иванова, П.Н. Иватского)¹.

Достаточно полно изученной можно считать проблематику становления Уральского региона как особого социально-экономического и историко-культурного явления. Данной теме посвящены исследования таких авторов, как Е.Г. Анимица, В.В. Алексеев, К.И. Зубков, И.В. Побережников, Н.М. Ратнер, М.Д. Шарыгин². В работах указанных ученых раскрыт процесс формирования Уральского региона, рассмотрены его географические, хозяйственно-экономические особенности. Следует отметить работы уральского историка А.Д. Кириллова, в которых дается подробное изложение деятельности уральских властей в 90-е гг. XX в. при опоре на документы данного периода³. Историком В.Н. Мамяченковым изучено экономическое положение Свердловской области в конце 1980-х – начале 90-х гг. на материале региональных архивов⁴. Исследование позволяет осмыслить процессы, происходившие в экономике и в

¹ Иванов А.М. Асимметрия в федеративном устройстве России // Философия права. Ростов-на-Дону, 2009. № 6. С. 135-140; Иватской П.Н. Дискуссии о статусе субъектов Российской Федерации в юридической науке 90-х гг. XX века // Вестник Ставропольского государственного университета. Ставрополь. 2011. № 73. С. 213-217; Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М., 2013.

² Анимица Е.Г., Ратнер Н.М., Шарыгин М.Д. Уральский регион: социально-экономическое развитие (географический аспект). Свердловск, 1992; Урал в контексте российской цивилизации: теоретико-методологическая концептуализация. Екатеринбург, 2014; Территориально-экономическое управление в России XVIII – начала XX века : Уральское горное управление. М., 2008; Срединный регион: теория, методология, анализ. Екатеринбург, 2009.

³ Кириллов А.Д. Урал: тенденции политического развития (1991-1993). Екатеринбург, 1993; Кириллов А. Д. Урал: от Ельцина до Ельцина (хроника политического развития, 1990-1997 гг.). Екатеринбург, 1997; Кириллов А.Д., Мамлеев А.Б., Кириллов Б.А. Урал экономический. Екатеринбург, 1999; Кириллов А.Д., Кириллов Б.А. Законодатели Урала. Представители народа и государства. Екатеринбург, 2000; Урал в преддверии перестройки. Екатеринбург, 2007.

⁴ Мамяченков В.Н. Кризисные явления на рынке непродовольственных товаров Свердловской области в 1989-1991 годах // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. С. 331-341; Мамяченков В.Н. Состояние рынка продовольственных товаров свердловской области в 1990 году (по материалам Центра документации общественных организаций) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. С. 365-376; Мамяченков В.Н. Социально-экономическое положение Среднего Урала во второй половине 1980-х годов (по данным региональной статистики) // Научный диалог. 2019. № 1. С. 232-244.

социальной сфере, оценить динамику и направление их развития, выявить глубину поразившего область и всю страну экономического и социального кризиса.

Непосредственно движение за создание Уральской республики рассматривается в статьях А.С. Рябова, Н.А. Комлевой, С.В. Мошкина, Н.В. Панкевич, Е.А. Тарасовой⁵. Данные авторы по-разному оценивают цели и характер движения за создание Уральской Республики. По мнению Н.В. Панкевич, сторонники республики отстаивали сепаратистскую модель федерализма, требовали последовательной передачи на региональный уровень всего объема государственных полномочий⁶. Е.А. Тарасова считает, что создание Уральской Республики стало практическим воплощением популярной в свое время идеи об экономико-географической регионализации как основе новой федерации⁷. С точки зрения А.С. Рябова, сторонники республики не преследовали какие-либо политические цели, стремились в первую очередь к защите экономических прав региона⁸. Н.А. Комлева полагает, что идея повышения статуса Свердловской области родилась на почве «правовой неравновесности субъектов Российской Федерации и связанного с этим стремления к выравниванию правовых и экономических параметров их существования»⁹.

Р.Г. Пихоя считает провозглашение Уральской Республики проявлением сепаратистских тенденций, возможности для развития которых открыла ситуация двоевластия, сложившаяся в начале 1990-х гг. на федеральном уровне¹⁰. Иной

⁵ Рябов А.С. Уральская Республика: мифы и реалии // Свободная мысль. 2007. № 6. С. 149-159; Мошкин С. В. Уральская республика. Хроники // Дискурс-ПИ. Екатеринбург, 2013. Том 10. № 3. С. 103-107; Комлева Н.А. Идея Уральской республики как выражение формалистического характера Российской Федерации. URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/41956/1/feodalizm_2001_03.pdf (дата обращения: 24.03.2021).

⁶ Панкевич Н.В. Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации : Екатеринбург, 2008. С. 132.

⁷ Тарасова Е.А. Проблема федеративного устройства в проектах новой Конституции России в начале 1990-х годов // Вестник СПбГУ. Сер. 2. 2014. Вып. 1. С. 54.

⁸ Рябов А.С. Уральская Республика: мифы и реалии. С. 157.

⁹ Комлева Н.А. Идея Уральской республики как выражение формалистического характера Российской Федерации. С. 23.

¹⁰ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий, 1985-2005 : М., 2007. С. 478-479.

точки зрения придерживается Э.А. Паин. По его мнению, создание республики не представляло реальной опасности для целостности России, поскольку данное территориальное образование не имело признаков суверенного государства. Исследователь отмечает, что уральская конституция, в отличие от конституций национальных республик в составе России, безоговорочно признавала верховенство «российского права и федеральной государственной власти на своей территории»¹¹.

Большой интерес с точки зрения задач диссертации представляют сравнительно-исторические исследования А.А. Кохановского и Т.В. Соловьевой. Авторы анализируют события начала 1990-х гг., сопоставляя их с процессами, разворачивавшимися на Урале в 1918-1919 гг., констатируют черты сходства явлений, характерных для двух переломных периодов развития российской государственности¹². Важным направлением научного поиска является анализ становления уральской региональной идентичности (работы Е.Ю. Казаковой-Апкаримовой, К.В. Киселевой, А.Э. Мурзина). В ряде исследований отмечается, что движение за создание Уральской Республики в 1993 г. имело большое значение для формирования современной уральской идентичности¹³.

Среди зарубежных работ следует выделить монографию британского историка Пола Дюкса, посвященную истории Урала¹⁴. Фактически это первое всестороннее исследование западного автора, посвященное анализу истории уральского региона в контексте развития Российского государства. По мнению

¹¹ Паин Э.А. Становление государственной независимости и национальной консолидации России: проблемы, тенденции, альтернативы // Мир России. 1995. № 1. С. 13.

¹² Кохановский А.А. «Правительство трех уездов» как опыт уральской государственности периода начала Гражданской войны // Документ. Архив. История. Современность : сб. науч. тр. Екатеринбург. 2017. № 17. С. 21-29; Соловьева Т.В. Урал в контексте проектов административно-территориальной реформы 1923 г. // Вестник пермского университета. № 4 (39). 2017. С. 46-57.

¹³ Казакова-Апкаримова Е.Ю. Идеология областничества как фактор формирования региональной идентичности (на примере Сибири и Урала) // Вестник Вятского государственного университета. 2014. № 12; Казакова-Апкаримова Е.Ю. Проблема региональной идентичности уральцев в публицистике и областной литературе конца XIX – начала XX в. // Известия УрГЭУ. 2013. № 2. С. 83-88.

¹⁴ Dukes Paul. A History of the Urals: Russia's Crucible from Early Empire to the Post-Soviet Era. London, 2015.

историка, постсоветский период был связан с третьей попыткой модернизации региона, так как первые две – дореволюционная (конец XIX – начало XX вв.) и советская – закончились неудачей. Движение за создание Уральской Республики было составной частью модернизационного процесса. Заслуживает внимания также работа Ё. Херреры «Воображаемая экономика. Истоки российского регионализма»¹⁵. Рассматривая события и процессы начала 1990-х гг., исследователь останавливается на вопросе о том, как местные элиты оценивали экономический потенциал своих регионов и как они, опираясь на данные оценки, строили планы расширения своих полномочий, получения большей самостоятельности от центра. Автор опирается на подробный анализ материалов региональной периодической печати, сопоставляет стратегию двух российских регионов – Самарской и Свердловской областей по выстраиванию отношений с центром в политической и экономической сферах.

Идейно-политический и правовой контекст, в рамках которого развивалось движение за создание Уральской Республики, позволяют раскрыть работы, посвященные процессу выработки Конституции Российской Федерации в начале 1990-х гг.,¹⁶ становлению новой модели российского федерализма¹⁷, развитию этнонациональных отношений в рассматриваемый период¹⁸. Большое значение с

¹⁵ Herrera Yoshiko M. *Imagined Economies: The Sources of Russian Regionalism*. Cambridge, 2005.

¹⁶ См., напр.: Тарасова Е.А. Проблема федеративного устройства в проектах новой Конституции России в начале 1990-х годов // Вестник СПбГУ. Сер. 2. Вып. 1. 2014. С. 47-59; Тарасова Е.А. Разработка и принятие Конституции России в сентябре-декабре 1993 г. // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета, 2015. С. 364-382; Митюков М.А. Конституция и федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии мая 1992 – сентября 1993 г.) // Lex Russica. М., 2017. № 3. С. 89-105.

¹⁷ Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; Корнев Г.П., Корнева Л.С., Денисова А.К. Российский федерализм в контексте объединительной стратегии самоопределения народов России: монография. М., 2019; Болтенкова, Л.Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств: (второе тысячелетие до н.э. - настоящее время). М., 2006; Генезис федеративных отношений в современной России: монография. М., 2014; Лексин В.Н. Федеративная Россия и её региональная политика. М., 2008. Косиков И.Г. Реформируемая Федерация: укрупнение российских регионов. М., 2008; Ившина И.Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М., 2014; Савин В.И. Децентрализация и новая централизация российского федерализма конца XX – начала XXI в. (конституционно-правовой опыт развития). М., 2007.

¹⁸ См., напр.: Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М., 2003; Ходяков М.В. Сепаратизм территорий и централизаторский курс государственной власти России в XX в. //

точки зрения задач настоящего исследования имеют работы, посвященные проблемам регионального развития современной России – монографии Р.Ф. Туровского и В.В. Алексеева¹⁹. Последний автор, известный специалист по истории Урала и Сибири, делает при анализе региональной проблематики особый акцент на специфику уральского региона.

В целом, подводя итоги обзору научной литературы по теме исследования, можно сделать следующий вывод. Отечественными и зарубежными авторами проанализированы различные аспекты истории нашей страны в конце 1980-х-начале 90-х гг., выявлены основные тенденции общегосударственного и регионального развития в данный период. Однако тема настоящей диссертации еще не стала предметом специального научного анализа на основе широкого круга источников, прежде всего – архивных материалов. Остаются малоизученными процессы становления неформального движения на Урале, влияние социально-экономического кризиса на политическую ситуацию в Свердловской области, роль конкретных общественных и политических деятелей в происходивших процессах, степень и формы участия регионов в формировании нового государственного устройства России и многие другие вопросы, связанные с темой настоящего исследования. История Уральской Республики, по большому счету, остается на сегодняшний день темой публицистических выступлений и общественно-политических дискуссий, а не объектом научного анализа.

Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2010. № 1. С. 62-77; Скворцов Н.Г. Национальный вопрос и формирование российской национальной идентичности // Журнал Белорусского государственного университета. Социология. 2017. № 4. С. 101-105; Сагитова Л.В. Политика идентичности и ее акторы в условиях социальной трансформации в Республике Татарстан: дис... докт. полит. наук. Калининград, 2019; Полунов А.Ю. Наследие 1991 года и этнонациональная политика суверенной России // 1991 год: поворот в мировой и российской истории. М., 2018. С. 138-155; Круглов В.Н. Формирование территориального устройства РСФСР: административные, экономические и национальные аспекты (1918-1992 гг.) // Труды института российской истории РАН. 2015. № 13. С. 217-240; Тарасова Е.А., Шашонков П.А. Полиэтнические республики России в начале 1990-х гг.: третий этап «парада суверенитетов») // Russian Colonial Studies. 2020. № 1. С. 112-141.

¹⁹ Алексеев В.В. Регионализм в России. Екатеринбург, 1999; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2006.

Цель диссертационного исследования – выявить основные предпосылки, формы и направления движения за создание Уральской Республики, значение этого движения для политического развития региона.

Достижение цели предполагает решение следующих **задач**:

1. Выявить исторические предпосылки движения за создание Уральской Республики, рассмотреть процесс осмысления региональной специфики Урала (естественно-географические, социально-экономические и историко-культурные аспекты), развитие движения уральского областничества.

2. Определить степень и формы влияния общественно-политических дискуссий по вопросам регионального развития страны начала 1990-х гг. на политические процессы в Свердловской области.

3. Проанализировать трансформацию отношений между регионами и центром в начале 1990-х гг. (формирование межрегиональных структур, оформление договорных отношений регионов с центром). Выявить влияние этих процессов на программу создания Уральской Республики.

4. Рассмотреть основные формы, этапы и направления деятельности властей Свердловской области по созданию Уральской Республики.

5. Раскрыть особенности взаимодействия между руководством Свердловской областью и федеральным центром, а также между Свердловской областью и другими субъектами Российской Федерации в процессе развития движения за создание Уральской Республики.

6. Выявить, в какой форме и до какой степени движение за создание республики повлияло на общероссийские политические процессы, прежде всего, на разработку Конституции Российской Федерации, взаимоотношения центра с национальными республиками и определение статуса этих образований в рамках федерации.

7. Проанализировать итоги движения за создание Уральской Республики. Определить, какое влияние ликвидация республики оказала на последующее развитие Свердловской области.

Для решения поставленных задач использованы общенаучные и исторические методы исследования.

Историко-генетический метод применяется при изучении генезиса и особенностей процесса создания Уральской Республики.

Историко-системный подход позволяет комплексно проанализировать взаимодействие региональных органов власти друг с другом и с федеральными властями в процессе создания Уральской Республики, выявить особенности межрегиональных функциональных связей.

Применение историко-сравнительного метода дает возможность сопоставить процессы, происходившие в Свердловской области, с тенденциями развития других регионов и страны в целом, выявить общее и особенное в их протекании.

Используемые в диссертационном исследовании **источники** можно подразделить на следующие группы:

1. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы органов государственной власти СССР, Российской Федерации, Свердловской области (Уральской Республики).

К данной группе относятся документы советского периода, посвященные вопросам экономического районирования, создания и упразднения Уральской области, изменения региональной структуры в ходе реформ.

Их дополняют нормативно-правовые акты и иные официальные документы постсоветского периода – указы и распоряжения Президента Российской Федерации, Декларация Съезда народных депутатов РСФСР, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации и др.

Большое количество источников, отнесенных к первой группе, связаны с деятельностью властей Свердловской области по созданию Уральской Республики – постановления и решения Свердловского областного Совета народных депутатов и главы администрации Свердловской области, а также

документы Уральской Республики – декларации, указы, законы, Конституция республики.

2. Материалы текущего делопроизводства органов государственной власти СССР, Российской Федерации, Свердловской области: положения, распоряжения, планы, протоколы, стенограммы заседаний, аналитические справки и заключения, информационные материалы.

С точки зрения целей настоящего исследования представляют важность материалы Российского государственного архива новейшей истории, касающиеся подготовки и проведения Пленума ЦК КПСС 19-20 сентября 1989 г.²⁰ Данный форум был посвящен обсуждению Платформы ЦК «О национальной политике партии в современных условиях» – документа, отражавшего важные тенденции в сфере развития национальных и региональных отношений, призванного стать основой для действий по предотвращению дезинтеграции СССР.

В диссертации использованы материалы Государственного архива Российской Федерации (ГА РФ), в частности, документы, касающиеся подготовки Конституции Российской Федерации, а также материалы делопроизводства Комитетов Верховного Совета²¹. Проведена большая работа по изучению стенограмм заседаний и иных документов Конституционного совещания и рабочих групп по подготовке проекта основного закона государства. Использовано значительное количество источников аналитического характера из фонда Главы Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова в ГА РФ²². Проанализированы материалы Государственного архива Свердловской области²³, включающие в себя протоколы заседаний, планы и программы развития области. На материалах фонда Р-2809²⁴ рассмотрена попытка

²⁰ Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 2. Оп. 5. Д. 311, 330, 331.

²¹ Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф.10026. Оп. 1. Д. 329, 1199, 1201, 1915, 2019, 2143, 2786, 2828; Оп. 4. Д. 3425, 3426; Оп. 6. Д. 77.

²² ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 432, 472, 649, 664, 691, 696, 765, 942, 952, 974, 1217, 1221, 1229, 1233; Оп. 2. Д. 55, 73, 229, 244, 271.

²³ Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. Р-2809. Оп. 1. Д. 35, 83, 88, 92, 106.

²⁴ ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 2. Д. 50, 51.

присоединения части территории Ханты-Мансийского автономного округа к Свердловской области в 1992-1993 гг.

В исследовании широко используются материалы, хранящиеся в архиве Президентского центра Б.Н. Ельцина²⁵. В фондах архива содержатся стенографические записи выступлений Б.Н. Ельцина, подготовительные материалы к выступлениям и совещаниям. Ключевое значение для настоящего исследования имеют документы, касающиеся попыток создания Уральской Республики, взаимоотношений властей Свердловской области с федеральным центром в начале 1990-х гг.

3. Документы и материалы общественных организаций и движений.

В данную группу входят источники, освещающие деятельность общественного движения «За Уральскую Республику!», а также материалы Центра документации общественных организаций Свердловской области. Особый интерес для настоящего исследования представляет фонд 5997 Центра документации общественных организаций, содержащий материалы по деятельности Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Большой Урал»²⁶. Указанные источники позволяют выявить масштабы деятельности Ассоциации, проанализировать планы развития данной структуры, проблемы, с которыми она сталкивалась в ходе своей деятельности. В фонде 366 хранятся материалы, посвященные дискуссии по вопросу о создании Уральской Республики, развернувшейся в Екатеринбургской городской организации движения «Демократический выбор - Демократическая Россия»²⁷. Источник характеризует неоднозначное отношение к идее создания республики со стороны политически активной части уральской общественности.

4. Источники личного происхождения – воспоминания участников событий.

²⁵ Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1, 8, 45, 46, 55; Ф. 7. Оп. 1. Д. 187, 191, 199, 205, 335, 409; Ф. 8. Оп. 1. Д. 093.

²⁶ Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 5997. Оп. 1. Д. 3, 6, 21.

²⁷ ЦДООСО. Ф. 366. Оп. 1. Д. 15, 16.

В исследовании использованы мемуары общественных и политических деятелей, оставивших след в истории уральского регионализма – Л.А. Кроля, А.А. Бакова, Э.Э. Росселя – а также воспоминания политиков федерального уровня (Н.П. Медведева, С.М. Шахрая, В.Л. Шейниса). Деятельность члена партии кадетов Л.А. Кроля была связана с кратковременным периодом существования в 1918 г. первой автономной региональной структуры – Временного областного правительства Урала (ВОПУ). Занимая в ВОПУ пост заместителя председателя Совета правительства и министра (главноуправляющего) финансов, Кроль выступал за создание единого административно-территориального образования на территории Урала и предоставление ему автономии²⁸. В воспоминаниях общественного и политического деятеля, предпринимателя А.А. Бакова отражена история возникновения и развития неформальных движений на территории Свердловской области, борьбы за повышение статуса Свердловской области. Баков в 1990 г. был активистом движения «За Уральскую Республику!», а в 1992 – 1993 гг. возглавлял региональное представительство Рабочего центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации по Свердловской и Тюменской области²⁹. Чрезвычайно информативны мемуары Э.Э. Росселя – главы администрации Свердловской области, ключевой фигуры движения за создание Уральской республики³⁰.

Если говорить о деятелях федерального уровня, то в воспоминаниях Н.П. Медведева – народного депутата Российской Федерации, главы Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Верховного Совета России, а затем начальника Управления по работе с территориями Администрации Президента – особый интерес представляют данные о взаимоотношениях центра с регионами в начале 1990-х гг.³¹ Процесс выработки Конституции Российской Федерации, обсуждения вопросов, связанных с федеративной структурой государства, отражен в мемуарах

²⁸ Кроль Л.А. За три года (воспоминания, впечатления, встречи) // Владивосток. 1921.

²⁹ Баков А.А. Демократия по-русски. Записки бывшего гражданина СССР. 2016. URL: https://ridero.ru/books/demokratiya_po-russki/ (дата обращения: 24.03.2021).

³⁰ Россель Э.Э. Публично о личном. Записки на полях моей жизни. М., 2017.

³¹ Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади: Кремлевско-провинциальные истории. М., 1997.

известных общественных и политических деятелей В.Л. Шейниса и С.М. Шахрая³².

5. Материалы периодической печати.

В данную группу входят региональные и федеральные периодические издания. Используются материалы региональных газет «Вечерний Екатеринбург», «На смену!», «Областная газета», «Уральский рабочий». Анализ областной печати позволяет не только выявить реакцию общественности на те или иные события и процессы, связанные с созданием Уральской Республики, но и осветить различные аспекты деятельности свердловской администрации. Газеты подробно рассказывали о начинаниях первых лиц региона, публиковали их комментарии, посвященные событиям регионального и федерального уровня. К числу использованных в диссертации федеральных изданий относятся газеты «Известия», «Коммерсантъ», «Московские новости», «Независимая газета», «Российская газета». Обращение к материалам данных изданий позволяет проанализировать реакцию федеральных политиков на процессы, разворачивавшиеся в регионах, а также оценить ход общественной дискуссии по вопросам развития федеративной структуры государства. Публикуя высказывания общественных деятелей и политиков по злободневным вопросам, федеральные издания также уделяли много внимания аналитике, посвященной выявлению особенностей взаимоотношений центра с регионами. Сопоставление материалов федеральной и региональной прессы позволяет воссоздать целостную картину информационного пространства страны в рассматриваемый период. Значительную ценность для анализа периодической печати представляют также информационные сводки за 1993 г. по Свердловской области и Уральскому региону в целом, хранящиеся в Государственном архиве Свердловской области³³.

³² Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985-1993). М., 2005. Шахрай, С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М., 2013. В.Л. Шейнис являлся в рассматриваемый период заместителем ответственного секретаря Конституционной комиссии Верховного Совета России. С.М. Шахрай занимал должность заместителя председателя Правительства Российской Федерации, председателя Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике, представителя Президента Российской Федерации в Конституционной комиссии.

³³ ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 12, 14, 15, 17, 19, 22, 23, 25.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем на основе обширного круга источников, значительная часть которых впервые вводится в научный оборот, проведен анализ развернувшегося в начале 1990-х гг. движения, нацеленного на повышение статуса, уровня самостоятельности одного из важнейших регионов России. В исследовании рассмотрены различные аспекты и стадии движения за создания Уральской Республики – от возникновения идеи повышения статуса Свердловской области и попыток ее реализации до ликвидации республики.

Автором впервые комплексно изучены аналитические и справочные материалы по вопросам федеративного устройства и отношения к региональным движениям, подготовленные в Администрации Президента Российской Федерации в 1993 г. На основе анализа источников, относящихся к истории различных субъектов Российской Федерации, рассмотрен процесс взаимодействия региональных движений в 1993 г. в период разработки проекта Конституции Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что представленный в диссертации анализ движения за создание Уральской Республики может быть использован для дальнейшего изучения складывания российской системы федерализма и конституционной модели 1993 г. В исследовании представлен важный материал по формированию макрорегионов на территории России, развитию региональных движений в новейшей российской истории.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что ее материалы и выводы можно использовать при разработке учебных курсов по отечественной истории, политологии и конституционному праву. Выводы исследования представляют интерес как для государственных служащих, так и для широкого круга лиц, интересующихся историей российских регионов, политическим развитием России в начале 1990-х гг.

Положения, выносимые на защиту:

1. Создание Уральской Республики явилось составной частью движения, развернувшегося в Свердловской области в 1990-1993 гг. и стремившегося по-новому определить перспективы развития региона, его место в общегосударственном пространстве. Движение в значительной степени основывалось на осмыслении особенностей истории Урала, его специфики как особого экономического и историко-культурного региона. Одна из моделей регионального развития, обсуждавшаяся в начале 1990-х гг., – создание республики в границах всего Урала, а не только Свердловской области – была тесно связана с выдвинутыми в тот период планами территориальной децентрализации России. Влияние данных проектов определялось их широкой популярностью, они пользовались поддержкой как союзного и российского руководства, так и деятелей демократического движения (проекты А.Д. Сахарова, Г.Х. Попова).

2. В движении за создание Уральской Республики присутствовал культурно-символический и идеологический компонент, выразившийся в попытках создания квазигосударственных символов региона (флаг, деньги) и обращении к наследию сибирского и уральского областничества XIX – начала XX в. Однако власти Свердловской области, сосредоточившись в первую очередь на административных и экономических вопросах развития региона, не уделили должного внимания данному фактору.

3. Решение свердловского руководства о провозглашении Уральской Республики, в определенной степени опиравшееся на традиции регионализма, было в то же время тесно связано с общественно-политическими реалиями начала 1990-х гг. – нарастанием социально-экономического кризиса, острыми дискуссиями по вопросу о федеративном устройстве страны. В условиях, когда у федерального центра отсутствовала последовательная политика по отношению к регионам, руководство Свердловской области приняло решение рассчитывать прежде всего на собственные силы, бороться за повышение статуса и расширение самостоятельности области. Важным стимулом для движения за повышение

статуса области стало формирование межобластных экономических ассоциаций на территории Урала.

4. Выступая за повышение статуса Свердловской области, ее руководители рассчитывали на поддержку Президента Б.Н. Ельцина и его команды. Они рассматривали свою деятельность как продолжение инициатив по демократизации государства, выдвинутых Ельциным на рубеже 1980-90-х гг. Учреждение в составе Российской Федерации республики на территориальной, а не на национальной основе, с точки зрения руководителей области, должно было укрепить единство федерации, создать основу для совершенствования ее структуры. Однако расчет на поддержку со стороны Президента не оправдался, так как к 1993 г. Б.Н. Ельцин и его окружение рассматривали движение за расширение самостоятельности регионов как угрозу целостности государства.

5. Ликвидация Уральской Республики не остановила процесс становления региональной модели власти в Свердловской области. Многие идеологи и активисты движения за создание республики вскоре вернулись на высокие посты в регионе. Формировавшаяся в области система управления во многом соответствовала тем положениям, которые были намечены в Конституции Уральской Республики. Дальнейшее общественно-политическое развитие Свердловской области и Урала в целом в значительной степени определялось влиянием событий и процессов, разворачивавшихся в начале 1990-х гг.

Апробация исследования. По теме диссертационного исследования опубликовано 4 статьи общим объемом 4,2 п.л. в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по группе специальностей 07.00.00 – исторические науки и археология. Основные положения диссертации были представлены на 5 международных и российских научных конференциях³⁴.

³⁴ III Всероссийский форум молодых управленцев «Ответственное поколение» 2017 г., VII Международная научно-практическая конференция «Модели государственного и корпоративного управления: традиции и перспективы» 2017 г., Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2018», Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2019», научная конференция «Ломоносовские чтения» 2020 г.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации: работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка источников и литературы.

Глава 1. Предпосылки движения за создание Уральской Республики

1.1. Урал в истории Российского государства³⁵

Согласно Уральской исторической энциклопедии, Урал представляет собой «особый географический, историко-культурный и экономический регион России». Уже в первую половину XVIII в., со времен В.Н. Татищева, термин «Урал» становится общеупотребительным для обозначения всей территории, занимаемой Уральскими горами, с прилегающими к ним районами. Согласно современным географическим представлениям, Урал – это территория между Восточно-Европейской и Западно-Сибирской равнинами. В его состав входит Уральская горная система, вытянутая почти меридионально с Севера на Юг от берегов Карского моря до среднего течения реки Урал. Урал делится на Полярный, Приполярный, Северный, Средний и Южный. Западные предгорья носят название Предуралья, а восточные – Зауралья³⁶.

Уральский регион как территориально-хозяйственное образование имеет длительную историю³⁷. С конца XVII в. Урал складывался как единый промышленно-экономический регион по инициативе государства и при его деятельном участии³⁸. На его территории развивались горнозаводская и горнохимическая промышленность, лесные промыслы, сельское хозяйство. После революции 1917 г. началась перестройка территориальной организации хозяйства в соответствии с планом ГОЭЛРО и экономическим районированием³⁹.

Как отмечают современные исследователи, выделение определенной территории в качестве сложившегося региона в схемах районирования может

³⁵ При подготовке данного параграфа диссертации использованы следующие публикации автора: Осипов И.В. Идеиные основания движения за создание Уральской республики. Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). 2019. № 3. С. 140-158.

³⁶ Уральская историческая энциклопедия. 2-е изд. перераб. и доп. Екатеринбург, 2000. С. 542.

³⁷ Шарыгин М.Д. Уральский регион (пространственный анализ и диагностика социально-экономического развития). Пермь, 2008. С. 10-11.

³⁸ Алексеев В.В. Регионализм в России. С. 106.

³⁹ Анимиаца Е.Г., Ратнер Н.М., Шарыгин М.Д. Уральский регион: социально-экономическое развитие. С. 36.

служить определенным индикатором динамики регионоформирования⁴⁰. Отчетливо выраженные представления о региональной специфике Урала сложились к началу XIX в. В 1818-1819 гг. русский географ, статистик и историк К.И. Арсеньев идентифицировал регион как «пространство Уральское, занимающее самый восток Европейской России»⁴¹. В последующие годы Урал выделялся как особый регион в научных и практических схемах районирования П.П. Семенова-Тян-Шанского, Д.И. Менделеева и других исследователей российского пространства.

Пространственная структура Уральского региона обладает достаточной устойчивостью. В его пределах «обозначилось реальное, стабильное мегадро с устоявшимися структурно-функциональными связями», выдержавшими многочисленные трансформации территориально-политической конфигурации Уральского региона⁴². Уже в XVIII в. создание территориально-отраслевой системы управления с центром в Екатеринбурге способствовало ускорению региональной консолидации Урала. Обозначился и её центр – Екатеринбург, замкнувший центростремительные силы, стягивающие Средний и Южный Урал, Приуралье и Зауралье⁴³.

В дореволюционный период в границах Уральского региона существовало несколько административно-территориальных образований. В условиях кризиса российской государственности в начале XX в. значительное влияние на региональное развитие начинает оказывать политический фактор.

Вопросы государственно-территориального устройства широко дискутировались в предреволюционный период, в том числе в среде оппозиционных партий. Вопрос о возможности предоставления Уралу определенной автономии был затронут в письме В.И. Ленина к одному из лидеров

⁴⁰ Территориально-экономическое управление в России XVIII – начала XX века : Уральское горное управление. М., 2008. С. 99.

⁴¹ Арсеньев К.К. Начертание статистики Российского государства. Ч. 1. О состоянии народа. 1818. С. 25.

⁴² Срединный регион: теория, методология, анализ. Екатеринбург, С. 11-12.

⁴³ Побережников И.В. Урал в российской истории (XVI – начало XX в.): методология исследования // Уральский исторический вестник. 2013. № 1. С. 19.

кавказского революционного движения С.Г. Шаумяну, в котором лидер партии большевиков выражал несогласие с позицией последнего насчет расширения самостоятельности регионов и поддержки областного самоуправления. Ленин, приводя слова Ф. Энгельса о том, что централизация вовсе не исключает местных «свобод», поставил вопрос: «Почему Польше автономия, а Кавказу, Югу, Уралу нет?? Ведь пределы автономии определит центральный парламент!»⁴⁴. В дальнейшем именно революционный период положил начало серии преобразований административно-территориального деления государства, в том числе Уральского региона. В 1917 г. была предпринята первая попытка создания Уральской области, в состав которой входили территории Пермской, Вятской, Уфимской и Оренбургской губерний⁴⁵.

Особый след в истории Урала, отразивший стремление к региональной самостоятельности, оставила деятельность Временного областного правительства Урала (далее – ВОПУ), возникшего в годы Гражданской войны и просуществовавшего несколько месяцев – с августа по ноябрь 1918 г.⁴⁶

На одном из первых заседаний ВОПУ лидер уральских кадетов Л.А. Кроль, занимавший в этом правительстве пост главноуправляющего финансами, сформулировал общее, еще достаточно размытое, видение государственного устройства, отмечая, что Россия, будучи федеративной, должна в то же время остаться единой: «Будут ли части России автономными или федеративными, это вопрос будущего, но отдельные части ее должны быть спаяны в одно целое и центральное правительство должно обладать широкими полномочиями»⁴⁷.

В числе главных задач правительства, как отмечается в воспоминаниях Кроля, была борьба за автономию Урала⁴⁸, выступления против недружественных акций других региональных политических центров – самарского и омского

⁴⁴ Ленин В.И. Письмо С.Г. Шаумяну 06.12.1913 г. / Полное собрание сочинений. Т. 48. М., 1975. С. 234.

⁴⁵ История Урала: XX век. Екатеринбург, 1998. С. 60.

⁴⁶ Екатеринбург. Энциклопедия. Екатеринбург, 2002. С. 307.

⁴⁷ Протокол заседания комиссии по выработке платформы и организации Уральского областного правительства от 1 августа 1918 г. // ГАСО. Ф. Р. 569. Оп. 3. Д. 1. Л. 2.

⁴⁸ Кроль Л.А. За три года. С. 71.

правительств. Так, когда сибирское (омское) правительство присоединило Ирбитский уезд к своей территории, Кроль квалифицировал данные действия как аннексию. Он также протестовал против того, чтобы Кыштымский уезд рассматривался как часть Сибири – по мнению Кроля, данная территория входила в состав горнозаводского Урала⁴⁹. Когда встал вопрос о подчинении Урала Директории (Временному Всероссийскому правительству), ВОПУ заявило о необходимости сохранения автономии региона. Выдвигались требования созыва областного представительного органа, сохранения в силе изданных ВОПУ законов и др. Уральское правительство представило Директории доклад, «рассматривающий вопрос со всех сторон и обосновывающий, как наши претензии на автономию, так и на границы Урала»⁵⁰.

Отношение руководства ВОПУ к Уралу как политико-географическому субъекту на территории России отражено в записке «О территории Урала и его политических границах». Авторы писали о том, что Урал должен образовывать особую область, принимая во внимание его природные ресурсы и промышленный потенциал, а также то значение, какое этот регион имеет для экономической жизни Российского государства, а «в ближайшем будущем во много крат более будет иметь исключительно важное значение для всех его федеративных общностей»⁵¹. В связи с этим выдвигались следующие предложения:

1) установить для Урала особую форму отношений с центральной властью, учитывая значение уральской промышленности для экономики России;

2) руководствоваться принципами единства промышленного хозяйства Урала при установлении административно-территориальных границ региона⁵².

При определении границ региона авторы записки опирались на выводы географа и этнографа К.Д. Носилова. Ядром автономии, с точки зрения авторов,

⁴⁹ Кохановский А.А. «Правительство трех уездов» как опыт уральской государственности периода начала Гражданской войны // Документ. Архив. История. Современность : сб. науч. тр. Екатеринбург, 2017. № 17. С. 26.

⁵⁰ Кроль Л.А. За три года. С. 153.

⁵¹ Записка «О территории Урала и его политических границах» // ГАСО. Ф. Р569. Оп. 2. Д. 3. Л. 120.

⁵² Там же. Л. 121.

должны были стать территории Пермской, Уфимской, Оренбургской, Вятской губерний, охватывающие «горнозаводскую систему хозяйства Урала в полном объеме и во всех его разветвлениях и сельскохозяйственных элементов, взаимно связанных между собой». В состав автономии также должны были войти Северный и Полярный Урал с примыкающими к ним с востока и запада районами⁵³. Таким образом, Временное правительство Урала впервые в истории региона поставило вопрос об образовании единого административно-территориального образования на базе уральских губерний с предоставлением ему широкой автономии⁵⁴.

В период подъема движения за автономию региона в Екатеринбурге в конце 1918 г. было создано «Общество уральских областников», а также выходили областнические газеты «Урал», «Горный край» и «Наш Урал». Уральская интеллигенция, объединенная идеями областничества, ставила перед собой культурно-просветительские цели и задачи⁵⁵. В октябре 1918 г. в Екатеринбурге состоялось совещание местных политических и общественных деятелей по вопросу об организации «Общества изучения Урала». Сторонники создания организации полагали, что возрождение России возможно при осознании каждой областью России собственного своеобразия, накоплении знаний о своем регионе, формировании кадров местных уроженцев, способных взять на себя управление регионом. Для этого «уральцам надо узнать, изучить свой край, стать самим хозяевами его». Основной задачей общества провозглашалось развитие идеи областничества (региональной самостоятельности, самобытности) и распространение ее на Урале⁵⁶.

Отметим, что областничество как идеологическое движение первоначально возникло в Сибири, его основоположниками считаются известные общественные

⁵³ Екатеринбург за двести лет. (1723-1923). Екатеринбург, 1923. С. 94.

⁵⁴ Там же. С. 88-97.

⁵⁵ Казакова-Апкаримова Е.Ю. Идеология областничества как фактор формирования региональной идентичности (на примере Сибири и Урала) // Вестник Вятского государственного университета. 2014. № 12. С. 48.

⁵⁶ Казакова-Апкаримова Е.Ю. Проблема региональной идентичности уральцев в публицистике и областной литературе конца XIX – начала XX в. // Известия УрГЭУ. 2013. № 2. С. 84-85.

деятели и ученые Г.Н. Потанин и Н.М. Ядринцев. Они выступали, в частности за «союзно-государственное единство, полноправную автономию и политическую равноценность всех областей в составе общенациональной федерации»⁵⁷.

В статье «К автономии Урала» К.Д. Носилов, говоря об экономико-географической целостности региона, утверждал, что «Уральская автономия, действительно, должна быть гвоздем России, образцом ее управления, примером ее благоустройства»⁵⁸. Отметим, что ранее подобный взгляд выражал Г.Н. Потанин, рассуждая о будущем Сибири: «Если бы развитие жизни в областях было бы поставлено в более независимое от центра положение, Сибирь в некоторых случаях могла бы послужить почвой для полезных политических опытов, стать примером для других областей и сделаться опорой для развития демократических учреждений в европейской России»⁵⁹.

В работах Носилова четко проводится мысль об отличии Урала от соседних регионов, прежде всего от Сибири. «Смешивать, сливать их немыслимо, – писал Носилов, – потому что горнозаводская промышленность никогда не сольется с земледелием и скотоводством, потому что горы Урала никогда не сольются с равниной центральной России и степями Сибири, потому что молот уральского рабочего ничего не имеет общего с сохой пахаря и плетью скотовода»⁶⁰.

Однако деятельность уральского правительства была непродолжительной. Уже 10 ноября 1918 г. ВОПУ обратилось с прощальным посланием к населению. Как отметил в своих мемуарах Л.А. Кроль, «этим актом правительство Урала прекратило свое существование. Население отнеслось к этому довольно безразлично. Оно нашу власть мало «чувствовало», а потому не отдавало себе и отчета»⁶¹.

⁵⁷ Головинов А.В. Традиционные отечественные идеологии: народничество, областничество, толстовство. Барнаул, 2014. С. 111.

⁵⁸ Носилов К.Д. К автономии Урала. // Урал. 1918. № 7. С. 5.

⁵⁹ Потанин Г.Н. Областническая тенденция в Сибири. Томск: Паровая типо-литография Сибирского товарищества печатного дела, 1907. С. 64.

⁶⁰ Цит. по: Областник Константин Носилов. URL: <http://shadr-kultura.ru/oblastnik-konstantin-nosilov/> (дата обращения: 24.03.2021).

⁶¹ Кроль Л.А. За три года. С. 154.

После завершения гражданской войны руководство страны начинает разрабатывать план нового административно-территориального устройства государства в соответствии с принципом экономического районирования⁶². Новые проекты районирования противопоставляются существовавшему до революции территориальному делению государства. Экономист-географ Н.Н. Баранский отмечал, что прежнее районирование «преследовало цели исключительно познавательного характера и соответственно этому выделяли районы отличительные и однородные каждый внутри себя по статистическому выражению выбранных признаков»⁶³. В противоположность этому проекты, подготовленные Государственной общеплановой комиссией (Госпланом), имели преобразовательные цели – «цели восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства СССР». Госплан исходил из того, что районы будут производственными комбинатами – будущими административно-хозяйственными единицами⁶⁴.

Идея экономического районирования была тесно связана с проектами электрификации страны⁶⁵. Первым шагом по разработке идеи районирования стал План Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО) (1920-1921 гг.), в котором намечалась задача разделить страну на экономически самостоятельные единицы (районы) в ходе выработки регионального плана хозяйствования⁶⁶. В плане ГОЭЛРО раскрывались основные направления хозяйственного развития, охватывающего 8 районов, среди которых был и Уральский (включавший Пермскую, Екатеринбургскую, Челябинскую, Уфимскую, Оренбургскую и Вятскую губернии).

⁶² Воробьев С.В. Уралбюро ЦК РКП(б) в системе власти: позиция региональных партийных руководителей // История науки и техники в современной системе знаний: шестая ежегодная конференция кафедры истории науки и техники, 8 февраля 2016. Екатеринбург, 2016. С. 310.

⁶³ Баранский Н.Н. Экономическая география СССР : Обзор по областям Госплана. М.; Ленинград, 1927. С. 15.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Экономическое районирование России. Доклад Госплана III Сессии ВЦИК. М., 1922. С. 1.

⁶⁶ План электрификации РСФСР: Доклад VIII съезду Советов Гос. комис. по электрификации России. 2-е изд. М., 1955. С. 19.

Преемником Комиссии ГОЭЛРО по вопросам планирования хозяйственного развития и экономическому районированию стал Госплан СССР. В 1923 г. была представлена новая сетка экономического районирования страны, включавшая 21 экономический район. Екатеринбург отводилась роль «Уральской Москвы» – он рассматривался как «узел из пересечения сверх-магистралей в Сибирь из Москвы, через Нижний Новгород и в наиболее промышленной части Урала на границе Европы и Азии и центре наиболее пониженного и богатого ископаемыми срединного участка Урала»⁶⁷.

На XII съезде РКП (б) в апреле 1923 г. с докладом по вопросу о районировании и о новом административно-хозяйственном делении выступил член Политбюро ЦК РКП (б) А.И. Рыков. Характеризуя остроту вопроса о территориальной структуре государства, Рыков отметил: на собственном опыте члена правительства он убедился, что «управлять страной, которая насчитывает более 130 млн. жителей, управлять страной, которая охватывает одну шестую часть суши, управлять ею из Москвы на основе бюрократического централизма невозможно»⁶⁸. По его мнению, само составление единого плана в Москве «без опорных пунктов в областях, без увязки отдельных хозяйственных задач в пределах области или в пределах районов, является совершенно неосуществимым»⁶⁹.

Первыми регионами, на территории которых были реализованы планы хозяйственного районирования, стали Уральская область и Северо-Кавказский край. Проведение районирования было поручено Президиуму Уральского Областного Экономического Совета⁷⁰.

3 ноября 1923 г. была создана Уральская область с центром в Екатеринбурге на основе четырех губерний – Екатеринбургской, Пермской, Тюменской и

⁶⁷ Экономическое районирование России. С. 22.

⁶⁸ Стенографический отчет XII съезда РКП (б) 17-25 апреля 1923 г. М., 1968. С. 468.

⁶⁹ Там же. С. 474-475.

⁷⁰ Выписка из Протокола заседания Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих Депутатов от 18 июля 1923 г. // Материалы по районированию Урала. Екатеринбург, 1923-1924. Т. 1. 1923. С. 26.

Челябинской⁷¹. Границы Уральской области были юридически закреплены принятым Президиумом ЦИК СССР 12 ноября 1923 г. Постановлением «О границах и административном делении Уральской области»⁷². Уральская область стала уникальным случаем административного объединения Урала.

В составе созданной согласно проекту Уральского Областного Экономического Совета Уральской области не оказалось территории национальных автономий (Башкирии и Вотской области), из нее также практически была исключена Вятская губерния. Национальный фактор диктовал свои условия в ходе районирования, выделение административных единиц по национальному принципу осложняло приведение границ территорий в соответствие с хозяйственными районами⁷³. В то же время произошел крупный территориальный сдвиг области на восток и северо-восток за счет включения в её состав зауральских районов Западной Сибири (Курганский, Тюменский и Ишимский округа) и малонаселенных территорий обширного Тобольского Севера.

В 1927 г. Уралпланом был разработан «Генеральный план хозяйства Урала на период 1927-1941 гг. и перспективы первого пятилетия», в котором подчеркивалось общесоюзное значение Урала и стоящих перед ним хозяйственных задач. Проблемы хозяйственного строительства в регионе рассматривались как проблемы общесоюзного значения. Перед «срединной индустриальной базой Союза» ставились масштабные задачи, в результате решения которых промышленный Урал должен был стать комбинатом, соединившим в себе различные виды промышленности⁷⁴.

⁷¹ Постановление ВЦИК СССР от 03.11.1923 г. «О введении в действие Положения об Уральской области» // Материалы по районированию Урала. Екатеринбург, 1923-1924. Т. 1. 1923. С. 1.

⁷² Постановление Президиума ЦИК СССР 12.11.1923 г. «О границах и административном делении Уральской области» // Материалы по районированию Урала. Екатеринбург, 1923-1924. Т. 1. 1923. С. 27-29.

⁷³ Урал после районирования. Свердловск, 1926. С. 5-6.

⁷⁴ Генеральный план хозяйства Урала на период 1927-1941 гг. и перспективы первого пятилетия. Свердловск, 1927. С. 78.

В издании, посвященном первому пятилетнему плану, подробно излагались теоретические и организационные вопросы создания уральского комбината. Признавалось, что с экономико-географической точки зрения современный административный состав Уральской области является «сложным конгломератом горнозаводского Урала, лесных территорий Прикамья, родственных соседнему Нижегородско-Ветлужскому краю, грандиозного по площади Тобольского Севера с его полярным и предполярным хозяйством и сельскохозяйственных округов на востоке, родственных соседним округам Сибирского края»⁷⁵. Урал в существующем положении представлялся «страной с громадными природными возможностями, но с небольшим объемом действующего промышленного капитала, характерного при этом прихотливым наложением разнообразных производственных форм, начиная от средневековья, со свежими еще следами своеобразной феодальной организации хозяйства (посессий)»⁷⁶.

Теоретики первой пятилетки, исходя из представлений о том, что экономический район есть производственный комбинат, ставили Урал на первое место «по времени и по общим предпосылкам в деле практического проведения в жизнь начал районного комбинирования»⁷⁷. Требовалось радикально и быстро пересоздать хозяйство Урала в новых условиях, распределить «пространственно отдельные части Уральского комбината на территории Урала так, чтобы привести их в полное соответствие с природными, географическими и экономическими особенностями Урала»⁷⁸. При этом поднимался вопрос об отказе от деления на местную, республиканскую и союзную промышленность, обеспечив при этом за областным исполкомом активное участие в руководстве органами управления создаваемых предприятий⁷⁹.

Об этом писал Н.Н. Баранский, отмечая, что пока «центр перегружен мелкими местного характера вопросами, в которых он и не может быть по

⁷⁵ Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР. Госплан СССР. 3-е изд. М., 1930. Т. 3: Районный разрез плана. С. 175.

⁷⁶ Там же. С. 179.

⁷⁷ Там же. С. 180-181.

⁷⁸ Там же. С. 181.

⁷⁹ Там же. С. 219.

существо компетентен, до тех пор и местные вопросы не смогут получать правильного и быстрого решения, и центр не сможет толком заняться плановыми вопросами общесоюзного масштаба». Для составления «делового, а не бумажного плана» социалистического хозяйства необходимо было выстраивать отношение Госплана «лишь с очень ограниченным числом крупных территориальных единиц. Эти единицы должны быть настолько крупны и хозяйственно самостоятельны, чтобы иметь возможность большую часть своих хозяйственных нужд и потребностей покрывать сами собственными средствами и входить в общесоюзный план не целиком всем своим хозяйством, а лишь теми излишками и недостатками по отдельным статьям, которые не могут быть взаимно покрыты в областном масштабе». По замечанию Н.Н. Баранского, особенность нового районирования заключается в том, что на место прежним представлениям о необходимости наличия однородных хозяйственных признаков внутри района ставится принцип экономической законченности с определенной специализацией в общегосударственном масштабе⁸⁰.

По результатам первой пятилетки регион должен был стать «срединой индустриальной базой Союза», «одной из опор хозяйственной и политической устойчивости Союза» и «естественной оборонной базой СССР»⁸¹.

В 1934 г. проспект Уральской советской энциклопедии так характеризовал путь, пройденный Уральским регионом: «От форпоста хищнической московской колонизации, от Демидовского Урала, от Урала с его посессионной спецификой, с его исключительно глубокими пережитками крепостнического хозяйства – к современному Уралу, к форпосту социалистической индустриализации СССР, от крепостного Урала Демидовых и Строгоновых, Гениных и Татищевых, от Урала «Берг-регламентов» и «Берг-привилегий» – к Уралу с его грандиозной шеренгой социалистических индустриальных гигантов, к Уралу сплошной

⁸⁰ Баранский Н.Н. Экономическая география СССР: Обзор по областям Госплана. С. 17.

⁸¹ Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР. С. 180.

коллективизации, к Уралу с миллионными армиями ударников промышленности и сельского хозяйства»⁸².

Говоря о развитии региона, необходимо отметить, что намечавшиеся и реализованные в 1920-е гг. преобразования были существенно пересмотрены в последующие десятилетия. В эти годы была проведена «административно-территориальная реформа, закрепившая централизованное управление, которая прервала процесс формирования Урала как единой территориальной социально-политической и хозяйственной общности»⁸³. Как отмечает историк В.П. Мотревич, «фундаментально разработанная, рациональная идея совмещения экономических, политических и административных принципов районирования оказалась ненужной» в новых условиях 30-х гг.⁸⁴ В январе 1934 г. постановлением Президиума ВЦИК Уральская область была разделена на три административно-территориальные единицы – области: Свердловскую с центром в Свердловске; Челябинскую с центром в Челябинске и Обско-Иртышскую с центром в Тюмени⁸⁵. В конце 1934 г. была образована Оренбургская область, выведенная из состава упраздненного Средне-Волжского края, а Воткинская область была преобразована в Удмуртскую АССР с предоставлением ей Сарапульского округа. В 1938 г. из состава Свердловской области была выделена Молотовская (Пермская) область, а в 1943 г. из состава Челябинской – Курганская.

Несмотря на изменение административно-территориального устройства, в экономическом плане поддерживалось определенное единство хозяйственного организма Уральского района. Представление об Урале как о едином комбинате сохранялось и в последующие годы. В 1959 г. советский экономист-географ И.В. Комар вновь подчеркнул особенность экономики Урала как единого производственного комбината. Экономист отмечал, что наряду с «ростом экономической спаянности производственно-территориального комплекса, шли и

⁸² Проспект. Уральская советская энциклопедия. Свердловск, 1934. С. 3-4.

⁸³ Срединный регион: теория, методология, анализ. С. 123.

⁸⁴ Мотревич В.П. Уральская область РСФСР (к 90-летию образования) // Аграрный вестник Урала. 2013. № 11. С. 48.

⁸⁵ Постановление ВЦИК от 17.01.1934 г. «О разделении Уральской области» // СУ РСФСР. 1934. № 5. Ст. 35.

процессы дифференциации составляющих Урал частей, различных по историческим особенностям, сочетанию природных ресурсов, структуре хозяйства и производственному профилю. Это послужило важной предпосылкой организации на его территории шести экономических административных районов (Свердловского, Пермского, Башкирского, Челябинского, Оренбургского, Удмуртского). Выступая как их совокупность, Урал в то же время остается крупным целостным районом страны благодаря сохраняющейся общности главных черт общесоюзной специализации – важнейших его частей, растущей комплексности хозяйства и наличию тесных внутриуральских производственных взаимосвязей»⁸⁶.

Новая реформа территориального управления хозяйством была проведена в 1957 г. Ее суть заключалась в переходе от управления промышленностью и строительством через отраслевые министерства и ведомства к «новым формам руководства промышленными предприятиями и стройками по территориальному принципу, сохраняя их специализацию по отраслям, на основе сложившихся экономических районов». Основной организационной формой управления промышленностью и строительством стали Советы народного хозяйства, образовывавшиеся по экономическим административным районам⁸⁷.

В 1961 г. было признано необходимым дальнейшее усиление «хозяйственных связей не только внутри отдельных экономических административных районов, но и между отдельными союзными республиками и административными районами, у которых исторически сложились экономическая общность и основанное на этом сотрудничество»⁸⁸. Вводилась новая сетка из 17 районов, в состав Уральского района вошли Курганская область, Оренбургская область, Пермская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Башкирская АССР, Удмуртская АССР. Однако в 1965 г. «в

⁸⁶ Комар И.В. Урал экономико-географическая характеристика. М., 1959. С. 5.

⁸⁷ Закон СССР от 10.05.1957 «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» // Ведомости ВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

⁸⁸ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 26.04.1961 № 381 «Об экономическом районировании СССР и организации советов по координации и планированию в крупных экономических районах» // СП СССР. 1961. № 8. Ст. 59.

целях улучшения управления промышленностью» была восстановлена организация управления промышленностью через отраслевые министерства. В соответствии с этим изменением были упразднены Высший совет народного хозяйства СССР Совета Министров СССР, Совет народного хозяйства СССР, республиканские советы народного хозяйства и советы народного хозяйства экономических районов⁸⁹.

Состав Уральского экономического района неоднократно менялся за счет введения или выведения из него территориальных единиц. В 1966 г. Тюменская область вышла из состава Уральского района, а в 1982 г. Башкирия, ранее входившая в Поволжский район, снова была включена в состав Урала⁹⁰.

К восьмидесятым годам XX в. Уральский экономический район считался одним из ведущих территориально-хозяйственных комплексов страны. Свердловская область занимала ключевое место во внутрирайонном разделении труда со следующими показателями: 23,6% территории района, 23,3% общей численности населения, 27,3% численности промышленно-производственного персонала, 24,8% основных промышленно-производственных фондов, 27,6% общего объема промышленной продукции, производимой на Урале⁹¹. Сложившийся региональный комплекс должен был обеспечивать целостное, гармоничное социально-экономическое развитие территории района и эффективной специализации в рамках народного хозяйства страны⁹².

Однако существовали и проблемы в экономической сфере. Попытки реформирования системы управления народным хозяйством не позволили избежать кризисных явлений. Экономическое положение Урала было непростым. Регион испытывал на себе недостатки существовавшей системы хозяйствования,

⁸⁹ Закон СССР от 02.10.1965 № 4041-VI «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» // Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

⁹⁰ Постановление Совмина СССР от 19.11.1982 № 1005 «Об уточнении экономического районирования СССР» // СП СССР. 1982. № 31. Ст. 158.

⁹¹ История народного хозяйства Урала. Ч. 2. Свердловск, 1990. С. 201.

⁹² Там же. С. 202.

превратившись в типичный регион, где схема «производство ради производства» получила свое классическое воплощение⁹³.

В 1980 г. первый секретарь Свердловского обкома КПСС Б.Н. Ельцин представил доклад на имя Л.И. Брежнева с предложениями, касавшимися перспектив развития производительных сил Уральского экономического района до 1990-2000 гг. Обозначив большой вклад в экономику страны со стороны «крупного территориально-хозяйственного комплекса», Ельцин отметил, что роль Уральского экономического района в развитии страны может быть более значительной, «если устранить диспропорции, сдерживающие динамичное и сбалансированное развитие производительных сил региона, рационально сочетать отраслевой и территориальный принципы планирования и управления»⁹⁴. В докладе были отражены следующие направления, требующие особого внимания и качественно новых подходов:

- расширение минерально-сырьевой базы и комплексная переработка минерально-сырьевых ресурсов;
- оптимизация топливно-энергетического комплекса;
- рациональное использование лесных и водных ресурсов;
- перевод сельского хозяйства на промышленную основу и повышение уровня фондообеспеченности совхозов и колхозов;
- развитие транспорта;
- реконструкция и техническое перевооружение производств;
- рациональное использование трудовых ресурсов.

В заключении доклада Свердловский обком просил «рассмотреть вопрос о дальнейшей интенсификации народного хозяйства Уральского экономического района». Б.Н. Ельцин упомянул и о том, что необходимо улучшить условия жизни населения, поскольку уровень потребления «основных материальных и духовных

⁹³ Шарыгин М.Д. Уральский регион (пространственный анализ и диагностика социально-экономического развития). С. 41.

⁹⁴ Письмо на имя Л.И. Брежнева, с предложениями по перспективе развития производительных сил Уральского экономического района до 1990-2000 гг. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1. Л. 1-7. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8512/> (дата обращения: 24.03.2021).

благ» заметно ниже, чем в большинстве экономических районов Российской Федерации⁹⁵. Однако в ЦК КПСС появились вопросы к работе самого Б.Н. Ельцина и Свердловского обкома. В 1982 г. в Свердловскую область были направлены специалисты для изучения ситуации с продовольственной проблемой в области и сельским хозяйством, по результатам работы которой была дана неудовлетворительная оценка организаторской и политической работы обкома⁹⁶.

Таким образом, к середине восьмидесятых годов XX в. Урал представлял собой регион с достаточно длительной историей хозяйственного развития как единого территориального пространства, выступал как экономический район и производственный комбинат. Фактически на протяжении 300 лет Урал считался промышленной базой государства. Проведенная в 1920-30-е гг. индустриализации региона была попыткой пересоздать устаревшую к тому времени промышленность, приспособить ее к новому уровню потребностей государства. Задачи индустриального развития, достичь выполнения которых первоначально предполагалось на основе децентрализации системы управления, побуждали рассматривать Урал в качестве единого региона. Однако созданная на начальном этапе существования Советского государства Уральская область была разукрупнена в тридцатые годы, объединяющим началом оставалась только экономическая подоснова региона. Между тем комплексное развитие экономики и преодоление негативных явлений в социальном развитии требовали привлечения ресурсов всего Урала.

Развитие политической самостоятельности, повышение автономии Уральского региона были в полной мере поставлены на повестку дня, по сути, лишь в период гражданской войны в рамках деятельности Временного областного правительства Урала. Именно тогда был поднят вопрос о создании крупной административно-территориальной единицы на Урале с определенной долей автономии от центра. Примечательно, что одной из основ того движения было

⁹⁵ Там же. Л. 7.

⁹⁶ ЦК КПСС. Справка об отставании сельскохозяйственного производства в Свердловской области // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1. Л. 56. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8515/> (дата обращения: 24.03.2021).

областничество, получившее особое развитие в Сибири, но нашедшее своих последователей и среди уральской интеллигенции.

Если брать за основу определение регионализма, сформулированное академиком В.В. Алексеевым («политико-экономическое движение за самостоятельность территориальных сообществ в области социально-экономических и этнокультурных прав»), можно сказать, что данное явление применительно к Уралу впервые в полной мере проявило себя именно в краткий период деятельности ВОПУ⁹⁷. На новом этапе развития страны и региона, в период общественно-политического кризиса рубежа 1980-90-х гг., общественность и руководство уральских областей вспомнили об опыте времен революции и гражданской войны, чему, безусловно, способствовало развитие политики гласности в период перестройки.

1.2. Политические и экономические предпосылки развития уральского регионализма в конце 1980-х гг.⁹⁸

Начало кардинальным изменениям в политике властей положило избрание в 1985 г. М.С. Горбачева на пост Генерального секретаря ЦК КПСС. Руководство страны провозгласило курс на «ускорение социально-экономического развития», который вскоре сменился лозунгом перестройки. В рамках гласности, ставшей неотъемлемым компонентом политики перестройки, развернулось обсуждение кризисных явлений в экономике, шли дискуссии о путях решения хозяйственных проблем, о причинах разворачивавшихся на территории СССР межнациональных конфликтов, росте сепаратистских настроений в республиках.

Как отмечает Б.В. Личман, на Урале переломным в политическом плане стал 1987 г., когда начался рост оппозиционных настроений, подогреваемых публикациями в московских изданиях — газетах «Аргументы и факты»,

⁹⁷ Алексеев В.В. Регионализм в России. С. 57.

⁹⁸ При подготовке данного параграфа диссертации использованы следующие публикации автора: Осипов И.В. Идеиные основания движения за создание Уральской республики. Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). 2019. № 3. С. 140-158.

«Московские новости», «Советская культура»⁹⁹. В эти годы население области быстро политизировалось, массово создавались неформальные движения различной направленности, учреждались оппозиционные организации¹⁰⁰.

Отношение к одному из лидеров демократического движения Б.Н. Ельцину в регионе было особым. В литературе период 1987-1990 гг. называется временем «уральской ностальгии» по Б.Н. Ельцину (свердловский политик, назначенный в 1985 г. руководить московской партийной организацией, в эти годы, как известно, пребывал в опале). По мнению ряда исследователей, деятельность и авторитет Ельцина стали ключевыми факторами для успеха представителей неформального движения на выборах народных депутатов СССР в 1989 г.¹⁰¹

Учреждение независимых общественных организаций приобрело широкий размах по всей стране. Количество созданных в эти годы объединений, получивших название неформальных, не могли назвать даже в ЦК КПСС, поскольку не было создано ни механизма регистрации, ни процедуры учета¹⁰². Идеологически эти объединения придерживались самых разных установок – от леворадикальных до правоконсервативных¹⁰³.

Если говорить об Урале, то уже в этот период начали создаваться объединения и созываться форумы, ориентированные на решение проблем всего региона. В сентябре 1989 г. в Свердловске состоялось региональное совещание уральских депутатов, которое координировал один из лидеров оппозиции, народный депутат СССР Г.Э. Бурбулис. Участие в нем приняли видные представители демократического движения А.Д. Сахаров, Е.Г. Боннер, Г.В. Старовойтова. В резолюции содержались требования разделения союзной и российской собственности, учреждения особой столицы и символики России, создания полноценной суверенной российской государственности. На совещании был создан Уральский депутатский центр, членами которого стали представители

⁹⁹ История Урала: XX век. С. 296.

¹⁰⁰ Там же. С. 297-298.

¹⁰¹ Общественное мнение как фактор перестройки социально-экономических процессов в регионе. Сб. науч. трудов. Екатеринбург, 1992. С. 9.

¹⁰² Анатомия неформального движения // Известия ЦК КПСС. № 4. 1990. С. 150.

¹⁰³ Там же.

из Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, а также Башкирии и Удмуртии¹⁰⁴.

Для регионального руководства было характерно непонимание сути происходящих процессов, оно испытывало серьезные опасения. О своей тревоге высказался на совещании первых секретарей ЦК компартий союзных республик, крайкомов и обкомов партии 18 июля 1989 г. первый секретарь Свердловского обкома КПСС Л.Ф. Бобыкин. Беспокойство первого секретаря вызывало положение дел в экономике, идеологии, в правопорядке, в межнациональных отношениях, во внутрипартийной жизни¹⁰⁵. По его признанию, «дела реально идут совсем не так, как мы ожидали и как надо». Л.Ф. Бобыкин оценил экономическое состояние как критическое, однако отметил, что «причину дальнейшего ухудшения создавшегося положения следует искать в сегодняшних реальных процессах». Однако большую озабоченность у первого секретаря Свердловского обкома вызывало состояние идеологической работы. Он признал, что происходит отставание форм и методов данной работы от «быстрых процессов демократизации жизни, политизации масс», а среди идеологических работников, ввиду отсутствия руководящих документов по идеологии, политике и перестройке, царит «неуверенность и растерянность»¹⁰⁶.

О нарастании кризисных явлений открыто говорилось на I съезде народных депутатов СССР, проходившем в мае – июне 1989 г. Съезду была представлена программа деятельности Правительства СССР, предусматривавшая проведение глубоких экономических преобразований. Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков, выступая с докладом по содержанию программы, отметил, что единственно верный выход из сложившегося положения – радикальная экономическая реформа¹⁰⁷. О трудностях в экономике много говорилось с трибун

¹⁰⁴ Средний Урал в преддверии Новой России. 1985-1991 гг. Сборник статей, материалов и документов. Екатеринбург, 2010. С. 391.

¹⁰⁵ Перестройка работы партии – важнейшая ключевая задача дня: Совещ. в ЦК КПСС первых секретарей ЦК компартий союзных республик, крайкомов и обкомов партии, 18 июля 1989 г. М., 1989. С. 58.

¹⁰⁶ Там же.

¹⁰⁷ Первый съезд народных депутатов СССР 25.05.1989-09.06.1989 г. Стенографический отчет. Т. III. М., 1989. С. 7.

съезда. Примечательны оценки ситуации в Уральском регионе, в частности, в Свердловской области, которые, хоть и не оглашались на съезде, но были зафиксированы в его стенографических отчетах, явившись отражением настроений, широко распространенных в тот период.

В данных материалах содержались критические оценки экономического положения Уральского региона, были отражены представления о роли и месте региона в государстве. Так, в тексте выступления депутата В.И. Громова, токаря-карусельщика Верхнесалдинского металлургического производственного объединения имени В.И. Ленина, представлена следующая оценка положения, в котором находился регион: «Урал справедливо воспет как опорный край державы. Но разве можно сегодня гордиться тем, что по добыче руды, выплавке металла на человека мы в Свердловской области обогнали все ведущие зарубежные страны, а по уровню социального развития занимаем в Российской Федерации места ниже тридцатого-сорокового... Создается впечатление, что центр ведет себя по отношению к Уралу как к внутренней колонии. Главная задача – вырвать с Урала все, что можно и как можно, вплоть до хищнических методов, а дать как можно меньше»¹⁰⁸.

Схожее мнение отражено в тексте выступления депутата И.В. Прудникова, инженера по ремонту механического оборудования Невьянского механического завода. По словам депутата, «Древний Урал, в лице старинных демидовских городов-заводов, таких, как Невьянск, Нижний Тагил, Златоуст, Серов, Алапаевск, и многих других, всегда имел одно право – работать, быть опорным краем державы и отдавать при этом все заработанные деньги в госбюджет, который мы и здесь на Съезде пытаемся делить, не понимая, что его давно уже нет»¹⁰⁹. Этот тезис звучит и в выступлении депутата В.Н. Кучера: «Так уже случилось в нашей истории, что Урал как бы вненационален и без каких-либо особенностей. У него лишь одна привилегия – работать. И Урал, работая дотла, не жадничал и отдавал свою прибыль, да и сейчас отчисления составляют 49

¹⁰⁸ Первый съезд народных депутатов СССР. Т. IV. С. 343-349.

¹⁰⁹ Первый съезд народных депутатов СССР. Т. VI. С. 31.

процентов. Речь идет не о прямом возврате долгов. Но вопрос стоит остро: какая политика должна осуществляться в индустриальных областях с рискованным земледелием?»¹¹⁰.

Депутаты жаловались на тяжелую ситуацию с экологией и социально-экономические проблемы Урала. При этом выражалась надежда на появление правительственных программ, направленных на улучшение жизни в регионе, ожидался благотворный эффект от проведения экономических преобразований и введения регионального хозрасчета¹¹¹. Переход на региональный хозрасчет связывался с проведением административных и политических реформ в стране¹¹². Одной из сфер, подлежащих реформированию, было государственно-территориальное устройство.

Дискуссии о государственно-территориальном устройстве и межнациональных отношениях вышли на новый уровень после проведения XIX Всесоюзной конференции КПСС в 1988 г. М.С. Горбачев в своем докладе уделил значительное внимание вопросам межнациональных отношений, отметив необходимость оценки нормативных актов, регулирующих взаимодействие Союза и республик, на предмет их соответствия «нынешним условиям, задачам и потребностям нашего многонационального общества, уровню развития демократии». Подобная оценка, по мнению Генерального секретаря, требовала уточнения положения, прав и обязанностей союзных, автономных республик и других национальных образований¹¹³.

Среди множества проблем, обсуждавшихся в ходе Всесоюзной конференции, особое место занимал вопрос о статусе самой большой союзной республики и о возможности изменения территориальной структуры и системы

¹¹⁰ Первый съезд народных депутатов СССР. Т. V. С. 229.

¹¹¹ Первый съезд народных депутатов СССР. Т. IV. С. 248.

¹¹² Илышев А.М. Региональный хозрасчет и отношение собственности // Повышение эффективности социально-экономического развития территории: Сб. науч. трудов. Свердловск: УрО АН СССР, 1991. С. 3.

¹¹³ Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища Горбачева М.С. «О ходе реализации решений XXVII Съезда КПСС и задачах по углублению перестройки» // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической Партии Советского Союза. 28 июня – 1 июля 1988 г. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1988. URL: <http://soveticus5.narod.ru/455/soxix101.htm#019gg> (дата обращения: 24.03.2021).

управления РСФСР. 14 июля 1989 г. на заседании Политбюро ЦК КПСС обсуждался вопрос о децентрализации управления в РСФСР с созданием 6-7 регионов, наделенных равными правами с союзными республиками, но с подчинением Совету Министров РСФСР¹¹⁴.

К сентябрьскому Пленуму ЦК КПСС 1989 г. был подготовлен проект Платформы КПСС «Национальная политика партии в современных условиях». Решение проблемы правового статуса РСФСР и его национально-территориального устройства рассматривалось в качестве одного из направлений перестройки советской федерации. «Размеры территории, объем производства, численность населения и другие факторы предопределяют в перспективе целесообразность перехода в РСФСР к управлению по крупным регионам, создания здесь как хозяйственных, так и советских органов, обеспечивающих комплексное развитие», – говорилось в проекте Платформы¹¹⁵.

В ходе предварительного обсуждения проекта были высказаны многочисленные предложения и замечания по проекту Платформы. Он коснулся и вопроса о выделении в составе РСФСР крупных регионов. Член ЦК КПСС, первый заместитель Председателя Совета Министров СССР Ю.Д. Маслюков выразил поддержку этой идее и отметил целесообразность реализации такого перехода «в первую очередь в районах Сибири и Дальнего Востока, учитывая их роль в наращивании производственного потенциала страны, а также размеры территорий и удаленность от центральных районов страны»¹¹⁶.

Председатель Президиума Верховного Совета РСФСР В.И. Воротников и председатель Совета Министров РСФСР А.В. Власов в своем совместном отзыве на проект платформы также одобрили переход к управлению по крупным регионам РСФСР, предлагая «с 1991 г. сформировать автономный Дальневосточный экономический регион с самостоятельными органами управления в составе Приморского и Хабаровского краев, Амурской, Камчатской,

¹¹⁴ История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985-1999). Ч. 1. М., 2012. С. 45.

¹¹⁵ Проект Платформы КПСС «Национальная политика партии в современных условиях» от 05.08.1989 г. № П885 // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 311. Л. 7 об.

¹¹⁶ О проекте платформы ЦК КПСС «Национальная политика партии в современных условиях» // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 311. Л. 112.

Магаданской, Сахалинской и Читинской областей». В последующем этот опыт предлагалось распространить на другие экономические районы РСФСР¹¹⁷.

Член ЦК КПСС, первый заместитель председателя КГБ СССР Ф.Д. Бобков, указав на целесообразность формирования регионов по экономическому признаку, высказал в то же время озабоченность возможными последствиями создания региональных органов управления, отметил опасность «возникновения идеи образования республик – Дальневосточной, Донской, Терской и т.д.»¹¹⁸. Словно подтверждая опасения Ф.Д. Бобкова, Приморский краевой комитет в рамках своих предложений к проекту Платформы внес инициативу «выделить Дальневосточный регион в отдельную автономную республику с административным центром в г. Владивосток»¹¹⁹.

В материалы, розданные участникам к началу заседания Пленума ЦК КПСС 19-20 сентября 1989 г., был включен обзор писем трудящихся по вопросам совершенствования межнациональных отношений в СССР. Были упомянуты предложения, касавшиеся изменения территориального устройства. Например, приводилось мнение заместителя секретаря партбюро Института географии АН СССР В.В. Стулова о том, что «реформа политико-административного деления страны – назревшая необходимость». По его словам, современная административно-территориальная структура «устарела и не соответствует требованиям времени ни с социальной, ни с экономической, ни с экологической точки зрения, а также требованиям науки управления». Стулов сообщал о готовности специалистов «в кратчайшие сроки разработать принципы и методы территориально-административной реформы»¹²⁰. Схожей была позиция ученого секретаря Географического общества А.О. Бринкена: «Для восстановления в

¹¹⁷ О некоторых мерах по расширению суверенных прав и укреплению статуса Российской Федерации. 24.08.1989 г. // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 311. Л. 159.

¹¹⁸ Бобков Ф.Д. О проекте платформы ЦК КПСС от 25.08.1989 г. // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 311. Л. 32-33.

¹¹⁹ Предложения в проект Платформы ЦК КПСС по национальной политике партии в современных условиях от 05.09.1989 г. // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 311. Л. 58.

¹²⁰ Обзор писем трудящихся по вопросам совершенствования межнациональных отношений в СССР, представленный Государственно-правовым и Общим отделами ЦК КПСС от 08.09.1989 г. // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 331. Л. 51-52.

полном объеме роли и полномочий Советов как реальных субъектов хозяйствования на подведомственной им территории необходима радикальная реформа территориального устройства страны. Основным звеном нового территориального устройства должны стать объективно сложившиеся экономические районы с учетом современного состояния экономики, экологической ситуации и перспектив развития»¹²¹.

В материалах к Пленуму говорилось также о предложениях, касавшихся сферы межнациональных отношений. Выдвигались проекты отказа от национально-государственного устройства страны и введении деления на административные области, либо на новые крупные территориальные многонациональные единицы, образуемые по принципу экономического районирования¹²².

На заседании Пленума ЦК КПСС по проекту Платформы по национальному вопросу М.С. Горбачев обратил внимание на необходимость рассмотрения назревших вопросов развития РСФСР в комплексе проблем, связанных с преобразованием федеративного устройства СССР¹²³. Генеральный секретарь отметил, что в проекте Платформы намечены пути совершенствования государственной структуры РСФСР. Горбачев остановился и на опасениях, связанных с переходом к управлению по регионам, возможным ослаблением связей между ними. Он отметил, что эти опасения лишены оснований, поскольку «совершенствование управления экономикой в территориальном разрезе позволит не только лучше решать на местах социальные, экологические и другие задачи, но будет способствовать развитию кооперации труда между всеми частями России, динамичному развитию РСФСР как целостного экономического и политического организма в интересах всех населяющих ее народов»¹²⁴.

¹²¹ Там же. Л. 52.

¹²² Обзор писем трудящихся по вопросам совершенствования межнациональных отношений в СССР, представленный Государственно-правовым и Общим отделами ЦК КПСС // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 330. Л. 83.

¹²³ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 19-20 сентября 1989 г. М., 1989. С. 27.

¹²⁴ Там же. С. 28.

По поводу поступивших предложений о «территориальных изменениях, перекройке границ национально-государственных и административных образований» М.С. Горбачев занял осторожную позицию: «Вступить же сейчас на путь перекройки административно-территориальной карты страны значило бы лишь осложнить и без того непростую ситуацию, фактически отодвинуть на неопределенное время достижение реальных целей перестройки, направленных на улучшение жизни всех советских людей, всех народов»¹²⁵. Таким образом, ставилась задача реформы федеративного устройства государства, но некоторые аспекты преобразований объявлялись преждевременными.

В декабре 1989 г. на Пленуме ЦК КПСС рассматривался вопрос об образовании Российского бюро ЦК КПСС. Перед российскими органами власти была поставлена важная задача – «создание эффективной системы управления с учетом того, что Россия включает в себя крупнейшие регионы, такие, как Дальний Восток, Сибирь, Урал, Поволжье, Центр, Северо-Запад, Северный Кавказ. Их экономический потенциал равнозначен нередко потенциалу целых государств. А управление этими мощными народнохозяйственными комплексами зацентрализовано, осуществляется по-прежнему из Москвы, что наносит ущерб их развитию, а значит, и развитию страны». Другая задача заключалась в совершенствовании национально-государственного строительства в РСФСР, расширении прав автономных республик, областей, округов во всех сферах государственного, хозяйственного, культурного строительства¹²⁶.

Идея о формировании на территории РСФСР крупных территориальных единиц разделялась и представителями демократической оппозиции. В первоначальном варианте проекта Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии, разработанном А.Д. Сахаровым, территория России подразделялась на «четыре экономических района – Европейская Россия, Урал, Западная Сибирь, Восточная Сибирь. Каждый экономический район имеет полную экономическую самостоятельность, а также самостоятельность в ряде

¹²⁵ Там же. С. 29.

¹²⁶ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 9 декабря 1989 г. М., 1989. С. 35-36.

других функций в соответствии со Специальным протоколом». Примечательно, что в более поздней редакции проекта данное положение отсутствовало¹²⁷.

Видный представитель демократического движения экономист Г.Х. Попов в программной статье «Что делать?» изложил программу дефедерализации (которую он характеризовал как демократическую программу решения национального вопроса). В рамках реализации данной программы Попов допускал создание на территории самой России «особых федеральных территорий (земель) – Северная Россия, Южная Россия, Поволжье, Урал, Сибирь, Дальний Восток, Центральная Россия»¹²⁸.

В предвыборной программе Б. Н. Ельцина в 1989-1990 гг. присутствовало положение о возможности образования самостоятельных русских территорий в составе РСФСР: Центральной, Северной и Южной России, Поволжья, Урала, Сибири, Дальнего Востока¹²⁹. Однако позже Б. Н. Ельцин отказался от использования этой идеи в предвыборной программе¹³⁰.

В последние годы существования СССР в советском обществе развернулась широкая дискуссия о государственно-территориальном устройстве страны. Остро ставились вопросы о необходимости реформирования административно-территориальной структуры, регионального управления и децентрализации власти. Обострение межнациональных отношений дало толчок возникновению в России различных политических течений. В дискуссию были вовлечены широкие слои общества. Исходящие от разных групп населения предложения зачастую пересекались, присутствовали в проектах сторонников различных путей развития страны. Идея о создании крупных регионов, обладающих широкими правами и самостоятельностью, получила широкое распространение среди государственных и общественных деятелей. В то же время все большее значение обретал вопрос о

¹²⁷ Конституционные идеи Андрея Сахарова: Сборник / Сост. Л.М. Баткин. М., 1990. С. 9.

¹²⁸ Попов Г.Х. Что делать? О стратегии и тактике демократических сил на современном этапе. М., 1990. С. 36-37.

¹²⁹ Ельцин Б.Н. Материалы о выдвижении Б.Н. Ельцина кандидатом в депутаты РСФСР по Свердловскому национально-территориальному округу № 74 (предвыборная программа по демократическому, национальному и духовному возрождению России) // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 8. Л. 1.

¹³⁰ Средний Урал в преддверии Новой России. С. 393.

развитии России, формировании самостоятельных органов государственной власти РСФСР, создание которых стало основной задачей демократов во главе с Б.Н. Ельциным.

В своей программной речи 22 мая 1990 г. перед избранием на должность председателя Верховного совета РСФСР Б.Н. Ельцин предложил в качестве одного из путей выхода из кризиса «обеспечение реального народовластия в России» посредством «обеспечения реального суверенитета России»¹³¹. Суверенитет рассматривался как многоаспектное явление (суверенитет государственный, политический, экономический). Говоря о хозяйственной самостоятельности предприятий, Ельцин заявил: «Самый главный первичный суверенитет в России – это человек, его права. Дальше – предприятие, колхоз, совхоз... вот где должен быть первичный и самый сильный суверенитет»¹³².

Б.Н. Ельцин заявил о необходимости принятия не только Декларации о суверенитете, но и Закона о суверенитете России в составе обновленного Союза. Помимо этого, из числа первоочередных актов конституционной реформы были названы законы о реальной экономической самостоятельности предприятий и организаций, о суверенитете автономий, об экономической самостоятельности регионов и областей, а также подготовка проекта «Федеративного договора, регулирующего отношения внутри Федерации»¹³³. Тогда же Ельцин упомянул, что субъектами Российской Федерации могут быть не только национально-автономные, но и территориально-экономические образования («7 русских республик», как указано в стенограмме заседания – авт.)¹³⁴.

¹³¹ Ельцин Б.Н. Текст выступления Ельцина Б.Н. на I Съезде народных депутатов РСФСР 22 мая 1990 г. (правленая стенограмма) // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 12. Л. 135. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8610/> (дата обращения: 24.03.2021).

¹³² Там же. Л. 140.

¹³³ Ельцин Б.Н. Текст к выступлению Ельцина Б.Н. на I съезде народных депутатов РСФСР (О положении в России и первоочередных мерах по выводу ее из кризиса) 25 мая 1990 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 12. Л. 152. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/9237> (дата обращения: 24.03.2021).

¹³⁴ Ельцин Б.Н. Текст выступления Ельцина Б.Н. на I Съезде народных депутатов РСФСР 22 мая 1990 г. (правленая стенограмма) // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 12. Л. 139-140. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8610/> (дата обращения: 24.03.2021).

Спустя несколько дней, давая пояснения относительно своей программы, Б.Н. Ельцин коснулся вопроса об отделении России от СССР. «Я никогда не выступал за отделение России, – заявил политик, – я за суверенитет Союза, за равноправие всех республик, за их самостоятельность, за то, чтобы республики были сильными и этим крепили наш Союз. Только на этой позиции и стою»¹³⁵.

I Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. принял «Декларацию о государственном суверенитете РСФСР», в которой, в частности, подтверждалась «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР. Конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации»¹³⁶.

После принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР вопросы внутрироссийского административно-территориального устройства широко обсуждались в рамках Конституционной комиссии. В ходе рассмотрения данных вопросов эксперт Конституционной комиссии доктор юридических наук Б.А. Страшун, назвал следующие варианты будущей структуры федеративных отношений:

1. Федерацию составляют существующие автономии и субъект, объединивший в себе края и области.

2. На территории России возникает ряд государственных образований (республик), «образованных по территориально-историческому принципу (например, Центрально-Русская, Южно-Русская, Восточно-Сибирская, Дальневосточная и др.)».

3. В федерацию входят существующие автономии как суверенные республики и «новые территориальные республики – как автономные структуры в

¹³⁵ Ельцин Б.Н. Текст выступления Ельцина Б.Н. на I съезде народных депутатов РСФСР 28.05.1990 г. (Уточнение программных положений по выходу России из кризиса и ответы на вопросы депутатов) // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 12. Л. 171.

¹³⁶ Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

рамках единого русского суверенитета» (в целях обеспечения «национально-территориального единства русских областей»)¹³⁷.

Другой эксперт Конституционной комиссии доктор юридических наук В. А. Кикоть заявил, что оптимальным решением проблемы государственно-территориального устройства России было бы укрупнение «существующих структур на основе экономической самодостаточности и традиции взаимного тяготения с целью создания нескольких крупных русских автономных республик», т.е. «образование крупных русских государственно-территориальных образований наряду с автономными республиками этнического характера»¹³⁸.

Поиск оптимальной модели государственно-территориального устройства порождал различные варианты преобразований, в числе которых обсуждалось создание крупных регионов путем объединения существовавших. Однако реальные шаги по преобразованию государственного устройства страны начали осуществляться в ходе борьбы, развернувшейся между различными участниками политического процесса конца 1980-х – начала 90-х гг.

В научной и публицистической литературе период начала 90-х гг. именуют «парадом суверенитетов»¹³⁹. В рамках этого периода выделяется ряд этапов. Первый – «парад суверенитетов» союзных республик, второй – автономных республик в составе Российской Федерации¹⁴⁰. Третий этап «парада суверенитетов» связан с движениями среди отдельных народов в полиэтнических республиках России, начавших процесс национально-государственного строительства в 1990-1992 гг.¹⁴¹

¹³⁷ О втором заседании рабочей группы Конституционной комиссии РСФСР // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 329. Л. 13.

¹³⁸ О третьем заседании рабочей группы Конституционной комиссии РСФСР // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 329. Л. 30.

¹³⁹ Лактионова Н.Я. «День России» и его история // Социально-гуманитарные знания. 2016. С. 245.

¹⁴⁰ Скворцов Н.Г. Национальный вопрос и формирование российской национальной идентичности // Журнал Белорусского государственного университета. Социология. 2017. № 4. С. 104.

¹⁴¹ Тарасова Е.А., Шашонков П.А. Полиэтнические республики России в начале 1990-х гг.: третий этап «парада суверенитетов») // Russian Colonial Studies. 2020. № 1. С. 138.

В 1988-1989 гг. о своем суверенитете заявили прибалтийские республики, входившие в состав СССР. После принятия Декларации о суверенитете РСФСР процесс суверенизации продолжился, охватив не только союзные, но и российские автономные республики. Суверенитет становится ключевым звеном в борьбе за власть и рычаги управления в стремительно трансформирующемся государстве. Добиваясь большей самостоятельности от союзного руководства, российская власть использовала в качестве главного лозунга задачи обеспечения суверенитета России и необходимость расширения суверенных прав республики. Этот лозунг подхватили автономные республики в составе Российской Федерации. Первой из них провозгласила суверенитет Северо-Осетинская Автономная Советская Социалистическая Республика¹⁴². Особую роль в процессе суверенизации сыграли Чечня и Татарстан.

Последний регион, как и другие автономные республики, провозгласил суверенитет и объявил о преобразовании Татарской Советской Социалистической Республики в Республику Татарстан¹⁴³. Суверенитет республики имел особое значение для регионального сообщества. Он, по словам политолога Л.В. Сагитовой, «приобрел... в период подъема национализма статус национального символа и стал стержнем символической политики республиканской элиты»¹⁴⁴.

Совершая поездку по российским регионам в августе 1990 г. Б.Н. Ельцин сформулировал свою позицию по отношению к процессам, развернувшимся в автономных республиках: «Берите суверенитета столько, сколько вы его сможете проглотить»¹⁴⁵. Во время выступления на многотысячном митинге в г. Стерлитамак Ельцин произнес фразу, фактически определившую национальную политику начала 1990-х гг.: «У башкирского народа действительно растет

¹⁴² Декларация о государственном суверенитете Северо-Осетинской АССР. URL: <https://constitutions.ru/?p=2923> (дата обращения: 24.03.2021).

¹⁴³ Декларация ТССР от 30.08.1990 г. № 334-XII «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 1. С. 3.

¹⁴⁴ Сагитова Л.В. Политика идентичности и ее акторы в условиях социальной трансформации в Республике Татарстан: дис. ... докт. полит. наук. Калининград, 2019. С. 148.

¹⁴⁵ Борис Ельцин: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» // Президентский центр Б.Н. Ельцина. URL: <https://yeltsin.ru/news/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit/> (дата обращения: 24.03.2021).

национальное самосознание, и его право – требовать самостоятельности и решить судьбу самим... Мы говорим башкирскому народу, народам Башкирии, мы говорим Верховному Совету, правительству Башкирии: вы возьмите ту долю власти, которую сами сможете «проглотить». И мы согласимся с этой вашей волей, с этим решением. Мы не будем ни в коем случае препятствовать этим решениям»¹⁴⁶.

В это же период вопрос о статусе Свердловской области прозвучал на встрече Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина с руководителями и представителями деловых кругов региона. Председатель Облисполкома Э.Э. Россель, выступая с докладом, обратил внимание на необходимость определения статуса области, а также обретения Свердловской областью «прав на законодательное творчество в экспериментальном порядке»¹⁴⁷.

Схожий вопрос о статусе и полномочиях местных органов задал Б.Н. Ельцину председатель Свердловского городского Совета Ю.Е. Самарин: «Нам крайне необходимо законодательство о государственном устройстве Российской Федерации, в котором бы совершенно четко были разграничены компетенции Советов, четко определены уровни Советов всех уровней. В этом плане у нас есть предложения, мы бы хотели, чтобы Вы рассмотрели Декларацию о самостоятельности города Свердловска как субъекта Федерации Российской республики... Я надеюсь, что такой город как Свердловск, который столько дал стране и республике кадров, что заслуживает такой самостоятельности и республиканского подчинения»¹⁴⁸.

Б. Н. Ельцин не дал прямого ответа на вопрос о том, как именно будет определяться статус области. Он заявил, что система управления будет строиться на основе делегирования полномочий «снизу вверх»: «район берет себе и

¹⁴⁶ Ельцин Б.Н. Текст выступления Б.Н. Ельцина во время визита в г. Стерлитамак на площади с козырька ДСК на многотысячном митинге 15 августа 1990 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 45. Л. 4-5.

¹⁴⁷ Выступление Ельцина Б.Н. Стенограмма встречи Б.Н. Ельцина с руководителями областного и городского Советов и исполкомов. 15 августа 1990 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 46. Л. 102.

¹⁴⁸ Там же. Л. 107.

делегирует городу, город берет себе и делегирует области, область берет себе и делегирует республике. И только после этого разделения властей мы должны заключить внутри России федеративный договор, где бы участвовали все республики и области, по горизонтали». В то же время он отметил, что вскоре начнется обсуждение вопроса о заключении федеративного договора и модели национально-территориального устройства России. Свердловчане, отметил Ельцин, могут представить «свои предложения, которые мы будем рассматривать»¹⁴⁹.

Сложности, с которыми сталкивалось региональное руководство в этот период, отразились в просьбах, переданных Б.Н. Ельцину региональным руководством во время визита в Свердловск. Обращения касались широкого круга проблем: внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство относительно реабилитации необоснованно репрессированных; выделение средств на содержание работников органов внутренних дел; закрытие лесных исправительно-трудовых учреждений на территории области; помощь «в ускорении отгрузки мяса по установленным планам и обеспечении завоза в сентябре-октябре 30-35 тысяч тонн», поскольку ряд регионов «срывают поставки»; помощь в поставке автобусов, мехового полуфабриката и тканей, газетной бумаги; помощь в получении кредита на покупку медицинского оборудования; содействие в решении вопроса о возможности проведения областью экспортно-импортных операций; рассмотрение вопроса по проектированию и строительству нефтеперерабатывающего завода в области; содействие в создании технополиса и свободной экономической зоны на его территории; открытии Свердловской области для посещения иностранными гражданами, и ряд других просьб¹⁵⁰.

В дни посещения Ельциным Урала в свердловской газете «Депутатский вестник» была опубликована заметка «Чем Урал хуже Техаса?». Автор отмечал,

¹⁴⁹ Там же. Л. 120.

¹⁵⁰ Обращения к Б.Н. Ельцину в письмах, врученных во время его пребывания в Свердловской области по вопросам, требующим для области немедленного решения // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 46. Л. 47-72.

что введение хозрасчета в нескольких областях (Свердловской, Пермской, Курганской и Челябинской) было бы наиболее эффективным способом решения экономических проблем. Сопоставляя Урал с Техасом по населению и площади, журналист обращал внимание на то, что в штате, в отличие от уральского региона, существует самостоятельное управление. «В сущности, Урал – это государство в государстве. Оно имеет все для своего развития, нет только главного – самостоятельности, права на распоряжение своей жизнью. А ведь это право уже давно выстрадано и самоотверженным трудом, и ратными подвигами. Не пора ли от обсуждения концепции областного хозрасчета перейти к обсуждению региональных проблем: по территории и объему промышленного потенциала Урал не уступит республике. Почему бы ему не стать таковой?», – ставил вопрос автор¹⁵¹.

Социально-экономическая ситуация в Свердловской области ухудшалась на фоне общегосударственной политической нестабильности и нарастания социальной напряженности. В октябре 1990 г. народные депутаты Свердловского областного Совета направили обращение к Президенту СССР, Правительствам СССР и Российской Федерации в связи с «резким обострением общественно-политической ситуации в области, вызванным развалом потребительского рынка, особенно в обеспечении продуктами питания»¹⁵². В заявлении отмечалось, что вследствие хронических недопоставок продуктов питания из других регионов «область, по существу, находится в продовольственной и товарной блокаде». Народные депутаты потребовали принятия экстренных и действенных мер «по обеспечению области продуктами питания в объемах, установленных решениями правительства». В случае отсутствия реакции со стороны союзного и российского руководства областной Совет оставлял за собой право с 1 ноября 1990 г. «использовать крайние меры по защите интересов населения, вплоть до

¹⁵¹ Долгов В. Чем Урал хуже Техаса? // Депутатский вестник. 1990. № 1. С. 6.

¹⁵² Средний Урал в преддверии Новой России. С. 216.

прекращения поставок промышленной продукции и сырья, производимых в области»¹⁵³.

Первый секретарь Свердловского обкома КПСС В.Д. Кадочников так описывал кризисное положение области: «Душевое потребление продуктов питания в нашем регионе не превышает 70-90% к расчетной медицинской норме, значительно ниже, чем в среднем по РСФСР, в 1,3-1,5 раза хуже, чем в Москве и Ленинграде... Образовался дефицит практически всех продуктов питания и товаров первой необходимости. Продолжался рост преступности, усиливалась дестабилизация политической обстановки»¹⁵⁴.

В октябре 1990 г. на третьей сессии Свердловского областного Совета народных депутатов произошла примечательная сцена. Г.Э. Бурбулис, занимавший в то время пост полномочного представителя Председателя Верховного Совета РСФСР в регионе, обратился к областным депутатам, обвинив председателя облисполкома Э.Э. Росселя в лицемерии и политическом заигрывании с союзными властями, выразившихся в поездке к Председателю Совета министров СССР Н.И. Рыжкову. «В то время, когда российский парламент четко требует отставки союзного правительства, земляки – уральцы обращаются к этому правительству с последней надеждой получить сорванные поставки продовольствия для голодающей области». В ответ на эти обвинения Э.Э. Россель отметил, что действовал по поручению сессии Совета и первоначально обратился к российскому правительству. Не получив ответа, он направился к Н.И. Рыжкову, «беспринципно», «в духе миновавших времен, выбив продовольствие». Россель заявил, что если в стране начнётся «гражданская война, то она начнется в Свердловской области, потому что нам уже нечего есть»¹⁵⁵.

Как утверждает историк В.Н. Мамяченков, тенденция к нарастанию кризиса во второй половине 1980-х гг. в различных сферах экономики Свердловской области имела свои особенности, несколько отличаясь от аналогичных процессов

¹⁵³ Там же. С. 217.

¹⁵⁴ Мотревич В.П. Экономическая история России: учебное пособие. Екатеринбург, 2005. С. 554.

¹⁵⁵ Там же. С. 218.

общегосударственного масштаба. «Уровень потребления населением товаров первой необходимости (прежде всего – продовольственных) в целом не претерпел явного снижения, а по ряду позиций было отмечено даже его повышение. Примерно то же можно сказать и об агропромышленном комплексе области. Наиболее же значимо кризисные явления в 1986-1990 гг. проявились в промышленной сфере. Но в силу свойственной ей инерции это отразилось в прочих сегментах экономики и социальной жизни значительно позднее»¹⁵⁶.

Тем не менее население явно испытывало трудности. Хотя товарный дефицит, по замечанию исследователя, всегда был неотъемлемым признаком социально-экономической жизни в СССР, начавшийся в 1980-е годы кризис до предела обострил всю социально-экономическую обстановку в стране¹⁵⁷. По его мнению, на продовольственном рынке Свердловской области в 1990 г. сложилась «абсолютно нетерпимая ситуация»¹⁵⁸. Схожее положение сложилось в сфере обеспечения населения непродовольственными товарами, к 1991 г. стало не хватать самого необходимого¹⁵⁹.

Исследователи приводят следующие данные по уровню потребления основных продуктов питания на душу населения в Свердловской области в 1980 г. и 1992 г. Потребление мяса и мясопродуктов снизилось с 63 до 57 кг/год, по этому показателю область сместилась с 18-й на 54-ю позицию по Российской Федерации. Соответствующие показатели по молоку и молочным продуктам упали с 325 до 280 кг/год, область сместилась с 32-й позиции на 53-ю.¹⁶⁰

В сентябре 1991 г. железнодорожный состав, отправленный в Свердловск за металлом, вернулся в Казань незагруженным с плакатом: «Свободному

¹⁵⁶ Мамяченков В.Н. Социально-экономическое положение Среднего Урала во второй половине 1980-х годов (по данным региональной статистики) // Научный диалог. 2019. № 1. С. 242.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Мамяченков В.Н. Состояние рынка продовольственных товаров Свердловской области в 1990 году (по материалам Центра документации общественных организаций) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. С. 374-375.

¹⁵⁹ Мамяченков В.Н. Кризисные явления на рынке непродовольственных товаров Свердловской области в 1989–1991 годах // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. С. 339.

¹⁶⁰ Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Экономическая реформа в России: общенациональные и региональные аспекты. Екатеринбург, 1995. С. 208.

Татарстану – свободные вагоны». В прессе сообщали, что причиной этому послужило невыполнение Татарстаном госзаказа по поставке уральцам мяса¹⁶¹. Очевидно, что свердловские власти решили применить крайние меры по защите интересов населения, о которых ранее заявляли. В ряде городов и поселков Свердловской области были введены карточки на хлеб. Директор объединения зерноперерабатывающих и хлебоприемных предприятий «Свердловскхлебопродукт» пытался успокоить нараставшие панические настроения: «С зерном, хлебом, мукой все в порядке. Зерна в области на 10 дней. Запас муки – на 4 суток»¹⁶². Региональная пресса писала о закупках 800 тонн мяса за границей по бартеру¹⁶³.

Несколько сгладить негативные последствия сложившейся ситуации помогло заключение в 1992 г. Соглашения о принципах торгово-экономического сотрудничества между Республикой Татарстан и Свердловской областью¹⁶⁴. Стороны принимали на себя «обязательства по созданию необходимых условий для сохранения имеющихся и установления новых хозяйственных связей между предприятиями и организациями регионов в рамках единого экономического пространства на основе взаимной выгоды». В рамках соглашения планировалось сохранить на 1992 г. «взаимные поставки продукции и товаров, в основном не ниже уровня 1990-1991 годов в сопоставимых ценах с учетом складывающихся объемов производства». Для удовлетворения потребностей экономики и населения области использовался и экспортный потенциал областной промышленности. Благодаря заключению бартерных сделок в область поступало продовольствие, медикаменты, строительная техника и металлообрабатывающее оборудование¹⁶⁵. Однако накопившиеся к 1990 г. проблемы, связанные с низкой эффективностью производства и несоответствием выпускаемой продукции

¹⁶¹ Вернулись с приветом // Российская газета. 1991. 7 сентября.

¹⁶² Филипович Л. Слово – не воробей // Уральский рабочий. 1991. 7 ноября.

¹⁶³ Мясо от губернатора // На смену! 1991. 19 ноября.

¹⁶⁴ Соглашение о принципах торгово-экономического сотрудничества между Республикой Татарстан и Свердловской областью на 1992 год (заключено 01.01.1992) // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶⁵ Уральский регион: последствия экономического реформирования. Екатеринбург, 1996. С. 76.

мировому уровню, давали знать себя все в большей степени¹⁶⁶. Проведенный в конце 1980-х гг. анализ состояния оборудования на машиностроительных предприятиях области показал, что лишь незначительная его часть была конкурентоспособна по сравнению к западным аналогам¹⁶⁷. Негативно сказывалась на эффективности промышленного производства и изношенность основных фондов, достигавшая по отдельным отраслям 60-80%. Наблюдался спад в черной и цветной металлургии. Снизилась добыча железной руды, сокращалось производство чугуна, стали, проката, стальных труб. Уральскому региону угрожала опасность превратиться в «поставщика сырья и материалов низкой степени обработки, местом размещения “грязных” производств». Уральские исследователи критически оценивали сложившуюся ситуацию – «региону грозит экономическое вырождение»¹⁶⁸.

Таким образом, развернувшиеся в период гласности и перестройки общественно-политические дискуссии по вопросам реформирования государственного устройства, обострение экономических и социальных проблем способствовали выдвижению самых разных проектов выхода из тяжелой ситуации, в которой оказалась страна. Идея децентрализации, выделения крупных регионов на территории России, предоставления им большей самостоятельности получила отклик и на местах, среди регионального руководства и общественности, и со стороны федеральных властей. С большим энтузиазмом идея децентрализации была воспринята в Свердловской области, занимавшей ключевые позиции в экономике Уральского региона. Пока на общегосударственном уровне разворачивались дискуссии, разрабатывались планы по реформированию системы управления и шла жесточайшая политическая борьба, в Свердловской области благодаря политике гласности и активности представителей демократического лагеря формировались условия для продвижения собственной региональной повестки. Именно в это время со всей

¹⁶⁶ Масленников Д.Ю. Развитие металлургического комплекса Свердловской области в советский период (1917-1990 гг.) // Вестник Оренбургского государственного университета. № 1. 2011. С. 119.

¹⁶⁷ Мотревич В.П. Экономическая история России: учебное пособие. С. 553.

¹⁶⁸ Уральский регион: последствия экономического реформирования. С. 58.

остротой был поставлен вопрос о необходимости опоры на собственные силы, поиска ресурсов для выхода из кризиса прежде всего в рамках региона.

1.3. Развитие межрегионального сотрудничества и инициативы

Свердловской области в начале 1990-х гг.¹⁶⁹

В 1990-1993 гг. на Урале сформировалось движение, нацеленное на повышение уровня самостоятельности, самоуправляемости региона путем организации экономического сотрудничества уральских областей и получения больших полномочий от центра. Именно в этот период региональные власти и общественные движения (прежде всего в Свердловской области) поставили вопрос о возможном объединении нескольких областей в единый крупный регион, о расширении его полномочий по управлению экономикой. Активно создавались межобластные структуры, в том числе и при поддержке федерального центра. В ходе дискуссий обсуждались вопросы региональной истории, перспективы дальнейшего развития Урала, место региона в обновленном государстве.

В июле 1990 г. возникло движение по восстановлению досоветского названия города. Само переименование Свердловска в Екатеринбург состоялось в сентябре 1991 г. Согласно результатам социологического исследования, с переименованием были согласны 52,4% опрошенных¹⁷⁰.

Общественность выдвигала в этот период и более радикальные инициативы. В Свердловской области началось распространение самиздатовской газеты «Уральская республика». Был создан общественный «Комитет защиты Урала»,

¹⁶⁹ При подготовке данного параграфа диссертации использованы следующие публикации автора: Осипов И.В. Проект создания Уральской республики в 1993 г. // Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). 2018. № 3. С. 143-161; Осипов И.В. Идеиные основания движения за создание Уральской республики. Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). 2019. № 3. С. 140-158.

¹⁷⁰ Пояснительная записка к решению внеочередной сессии Свердловского городского Совета от 04.09.1991 г. «О восстановлении исторического названия города» // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 6. Д. 77. Л. 7-11.

который занимался сбором подписей под «Актом независимости Урала»¹⁷¹. В этом документе говорилось: «Мы, народы, населяющие Урал, оглядываясь на отрицательный опыт развития СССР, геноцид, проводимый государством против собственных граждан, до конца сознавая бесперспективность и опасность сохранения господства КПСС и прежнего политического устройства, вступая на путь гражданского мира и независимости, возрождения культуры уральских народов, спасения природы и природных ресурсов Урала, прекращения колониальной политики и угнетения уральцев... исходя из истории, опыта создания независимых государств на территории бывшей России и СССР (Туркестан, Литва, Украинская народная республика, Дальневосточная Демократическая республика и др.), выступаем за провозглашение независимости государства на территории, объединяющей Курганскую, Оренбургскую, Пермскую, Свердловскую, Тюменскую и Челябинскую области, и создание Уральской республики»¹⁷².

Отметим, что схожие общественные движения возникали в это время в сибирском регионе. По мнению историка А.В. Сушко, «ростки сибирского национализма начали прорастать в ходе деятельности Союза содействия революционной перестройке», созданного в Томске в июле 1988 г. Характерной чертой деятельности Союза стало выдвижение требования самостоятельности Сибири¹⁷³. В 1989 г. при участии Союза был создан комитет «Сибирь» с целью создания суверенной конфедерации сибирских земель, в состав которой должны были войти Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Курганская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская и Читинская области¹⁷⁴. Возникали и иные общественно-политические движения и структуры, например, Движение за независимость Сибири. Как подчеркивает исследователь И.В. Нам, в

¹⁷¹ Обзор общественно-политической и экономической информации о ситуации в Свердловской области за июнь – сентябрь 1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 23. Л. 25-26.

¹⁷² Там же. Л. 26.

¹⁷³ Сушко А.В. Исторические идеи и политические практики сибирского сепаратизма // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 426. С. 197.

¹⁷⁴ Нам И.В. Ренессанс сибирской идеи в начале 90-х годов XX века // Человек и общество в нестабильном мире : Материалы международной научно-практической конференции, Омск, 26 февраля 2019 года. Омск, 2019. С. 130.

региональной независимой печати в это время активно обсуждались вопросы будущего Сибири, рассматривались разные его варианты – автономизация, регионализация, конфедерация и отделение от России, затрагивался вопрос об экономической зависимости Сибирского региона от центра.¹⁷⁵ Во многом сибирский опыт попытки возрождения областнических идей перекликается с уральским.

В Свердловской области также попытались придать зарождавшемуся движению регионализма культурно-историческую основу. 1 ноября 1990 г. было создано движение «За Уральскую Республику!». В опубликованной по этому поводу газетной заметке говорилось, что движение объединяет около полусотни человек, его основная цель – «мобилизация всех конструктивных сил и создание в составе РСФСР суверенной союзной республики со столицей в Свердловске». Такой шаг, по мнению участников движения, мог бы позволить решить экономические, социальные и экологические проблемы региона. Участник движения А.А. Баков отметил, что «в Уральскую республику могли бы войти Свердловская, Тюменская, Курганская, Челябинская, Оренбургская, Пермская области, а также Коми, Удмуртская и Башкирская АССР»¹⁷⁶. Эти «территории объединяет не только географическая и культурно-историческая общность, но и сложившаяся специализация «опорного края державы», приписка военно-промышленного комплекса. Навязанный центром экономический порядок бьет по жизненным интересам населения региона и ставит перед ним общие проблемы, которые можно решить, объединившись в суверенную республику»¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Там же. С. 133.

¹⁷⁶ А.А. Баков впоследствии вспоминал, что к идее создания республики его подтолкнули рассуждения Г.Х. Попова о необходимости разделения РСФСР на несколько частей. По мнению Попова, сохранить СССР можно было, ликвидировав суперреспублику РСФСР, «чей постоянный конфликт с союзным руководством не только теоретически угрожал единству Советского Союза». По словам Бакова, он «с энтузиазмом занялся созданием Уральской республики, так сказать, снизу» (См.: Баков А.А. Демократия по-русски. Записки бывшего гражданина СССР. С. 91-92).

¹⁷⁷ Средний Урал в преддверии Новой России. С. 219-220.

Стремясь расширить свою деятельность, привлечь новых сторонников и повысить уровень общественной узнаваемости, уральские активисты использовали свой флаг, печатали деньги и выпускали журнал.

Флаг Уральской Республики включал три равновеликие горизонтальные полосы: верхняя – белого, средняя – зеленого и нижняя – черного цвета. Сами «создатели» символа объясняли выбор цветов следующим образом: зеленый и белые являются «традиционными цветами сибирского края, а черный символизирует нынешнее экологическое состояние Урала»¹⁷⁸. Бело-зеленый флаг (две равные части, разделенные по диагонали) использовался сибирскими областниками в XIX в. Флаг из двух равных горизонтальных полос – белой и зеленой – являлся официальным символом Временного Сибирского правительства¹⁷⁹.

В 1991 г. начался выпуск журнала «Уральский областник». На страницах первого номера были отмечены прежние «достижения уральских областников»: «созыв в 1917-18 гг. первых Уральских областных съездов Советов, формирование Уральского правительства, объединение уральских земель в единую область с центром в Екатеринбурге, просуществовавшую до 1934 г.». Издатели журнала объявляли себя наследниками общественных и политических деятелей того периода. «Название «Уральский областник» символизирует взаимосвязь идей первых уральских областников и современного Уральского республиканского движения, является данью памяти Уральским патриотам и выражает региональную направленность нашего журнала»¹⁸⁰.

Вступительная статья первого номера журнала «К Уральскому вопросу» содержала рассуждения о колониальном положении Урала и невозможности развития и процветания региона «в существующих условиях экономической и политической зависимости». «Уральский край имеет право на самостоятельное место в истории. Экономическая политика Урала должна служить только

¹⁷⁸ Там же.

¹⁷⁹ Государственная символика: история и современность: метод. рекомендации. Екатеринбург, 2010. С. 9.

¹⁸⁰ Уральский областник / Под ред. В. Никифорова. Екатеринбург, 1991.

интересам уральцев, а уральский народ самостоятельно должен распоряжаться собственными огромными богатствами»¹⁸¹. Автор статьи отвергал существующий порядок отношений между центром и провинцией, считал необходимым переустройство политической системы государства на принципах федеративно-областной организации. Следующим шагом значилось построение российского государства как федерации областей с признанием за ними права на автономию и даже самоопределение¹⁸².

В журнале были опубликованы исторические очерки и документы Временного Областного Правительства Урала, отражавшие эволюцию воззрений общественных деятелей того периода на автономию региона. Идеологи Уральской республики, апеллируя к наследию областнического движения, стремились подчеркнуть историческую преемственность борьбы за региональную автономию в России, связывали свои начинания с опытом прошлого.

Примечательна история выпуска уральских франков. По воспоминаниям Э.Э. Росселя, партия этой неформальной «валюты» была напечатана в 1991 г. по инициативе А.А. Бакова, который получил согласие Е.Т. Гайдара на ее распространение в связи с нехваткой массы денег. О том, что данная проблема периодически имела место в те годы, свидетельствуют сообщения средств массовой информации. Так, в мае 1993 г. недостаток наличных денег на Ирбитском мотоциклетном заводе пытались «компенсировать» посредством введения «собственных денежных знаков – купонов». Рабочие «получили купоны, которые принимаются в магазинах отдела рабочего снабжения. Новые дензнаки заводчане именуют «лалетинками» – по фамилии начальника отдела рабочего снабжения Виктора Лалетина»¹⁸³.

Вместе с тем важно отметить, что размещенные на купюрах изображения несли отчетливую смысловую нагрузку – были нацелены на формирование устойчивых символов региона и закрепление его идентичности. Изображения

¹⁸¹ Никифоров В. К уральскому вопросу / Уральский областник. 1991. № 1. С. 2.

¹⁸² Там же. С. 4.

¹⁸³ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области от 24-30 мая 1993 г. // ГАСО Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 22. Л. 83.

были двух видов: портрет известного деятеля на лицевой стороне, изображение какого-либо знакового здания или монумента в одном из городов Урала или Сибири на обратной стороне. Перечислим эти изображения: Д.И. Менделеев и Кремль в Тобольске, Н.А. Демидов и башня в Невьянске, Д.Н. Мамин-Сибиряк и дом Ипатьевых в Екатеринбурге, сибирский хан Ибак и коммерческое училище в Тюмени, М.В. Нестеров и здание женской гимназии в Уфе, П.П. Аносов и арсенал в г. Златоусте, С.П. Дягилев и дом Дягилева в Перми, П.И. Чайковский и дом-музей П.И. Чайковского в Воткинске.

Эти «символические» инициативы продвигались местными деятелями в течение непродолжительного времени. Постепенно упоминание наследия уральских областников, денег, флага практически сойдет на нет, а в риторике официальных властей Свердловской области оно и вовсе не появится. Руководство области предпочло сосредоточиться на борьбе за юридическое и экономическое равноправие региона, не уделяя должного внимания идеологическому и культурно-символическому компоненту данной борьбы. Кроме того, видимо, некоторые начинания общественников в этой сфере показались администрации чрезмерно радикальными. Касаясь вопроса о введении в оборот уральских франков, Э.Э. Россель в воспоминаниях отмечал, что не решился на этот шаг из-за опасения санкций со стороны федерального центра. За запуском денег в обращение последовала бы «не просто отставка, а совсем другая история, с очень плохим концом», полагал глава администрации¹⁸⁴.

Наглядным результатом развернувшегося в Свердловской области протестного движения на фоне кризиса в экономике стали результаты проведенного в марте 1991 г. референдума о сохранении СССР. Из 73,6% избирателей, принявших участие в голосовании, только 49,4% проголосовали положительно, при этом в самом Свердловске результат составил менее 40%¹⁸⁵. Показательна появившаяся следом статья в газете «Известия» – «Свердловск – город сепаратистов?», в которой отмечалось, что крупнейший индустриальный

¹⁸⁴ Россель Э.Э. Публично о личном. Записки на полях моей жизни. М., 2017. С. 166-167.

¹⁸⁵ Свердловск – город сепаратистов? // Известия. 1991. 23 марта.

город своим голосованием выразил «возмущение эксплуататорской сущностью взаимоотношений, сложившихся между ним и центром». В статье указывалось, что годом ранее «свердловчане практически полностью выполнили обязательства по поставкам продукции в общесоюзный котел, а не получили даже минимум продуктового и товарного обеспечения». Большое влияние на итоги голосования оказала деятельность хорошо организованного демократического движения в регионе, развернутая им агитация против политики центра и сохранения Союза¹⁸⁶.

Параллельно этому набирали ход процессы по налаживанию межобластных экономических связей. В Челябинске в августе 1990 г. состоялось координационное совещание руководителей уральских регионов, положившее начало процессу создания Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Урала¹⁸⁷. На развитие межобластного взаимодействия возлагались определенные надежды в плане улучшения социально-экономической ситуации в регионе.

В 1991 г. началась активная деятельность по созданию межобластных организаций Уральского региона. 28 января 1991 г. в Свердловске состоялась конференция, по итогам которой была учреждена Уральская региональная ассоциация Советов народных депутатов. Вошедшие в состав ассоциации депутаты от Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской, Челябинской и Тюменской областей заявили о необходимости введения мер по «объединению усилий для преодоления катастрофического положения в экономике, экологии, социальной сфере, для перехода к рынку»¹⁸⁸.

1 марта 1991 г. состоялось первое собрание акционеров корпорации «Большой Урал К.А.О.», учреждённой годом ранее Советами министров трех республик – Удмуртии, Коми, Башкортостана и исполкомами Советов Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской, Тюменской и Челябинской областей. Корпорация выступала в качестве регионального, финансово-экономического и производственного союза, действовавшего на коммерческой,

¹⁸⁶ Там же.

¹⁸⁷ Средний Урал в преддверии Новой России. С. 210.

¹⁸⁸ Там же. С. 240.

акционерной основе. Целью деятельности корпорации являлось комплексное решение задач по повышению качества жизни людей, проживавших в регионе Большого Урала, за счет более рационального и эффективного использования имеющегося в регионе потенциала и возможностей¹⁸⁹.

5 апреля 1991 г. была создана Уральская ассоциация банков, учредителями которой стал ряд банков Екатеринбурга и Челябинска¹⁹⁰. 9 июня 1991 г. в Свердловске состоялась встреча Б.Н. Ельцина с представителями Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской и Челябинской областей, в ходе которой был подписан документ об учреждении Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского региона «Большой Урал». 7 сентября в состав ассоциации вошли республики Башкортостан и Удмуртия, Тюменская область¹⁹¹.

Членам ассоциации давалось право самостоятельно устанавливать на период 1991-1993 гг. дополнительные льготы по налогам на прибыль предприятиям и организациям, самим определять порядок взимания и размер платы за пользование природными ресурсами, размеры штрафов за ущерб, наносимый природе, формировать территориальный фонд товарных и сырьевых ресурсов на основе региональных балансов производства и потребления, оставляя в распоряжении членов Ассоциации 10 % продукции, производимой региональными предприятиями с целью реализации этой продукции как внутри страны, так и за рубежом, осуществлять бартерные сделки, самостоятельно лицензировать экспорт и импорт отдельных видов товаров¹⁹².

Кроме этого, Председатель Верховного Совета РСФСР дал поручение правительству открыть филиал Внешторгбанка на Урале, создать специальный инновационный фонд с целью обеспечения социальной защиты научно-технического и интеллектуального потенциала на предприятиях и организациях, а

¹⁸⁹ Информационный бюллетень. Ноябрь 1991 г. // ЦДООСО. Ф. 5997. Оп. 1. Д. 6. Л. 45.

¹⁹⁰ Средний Урал в преддверии Новой России. С. 259.

¹⁹¹ Протокол заседания Ассоциации от 07.09.1991 г. // ЦДООСО. Ф. 5997. Оп. 1. Д. 6. Л. 23-24.

¹⁹² Распоряжение ВС РСФСР от 09.06.1991 г. «Об образовании Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского региона РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 24. Ст. 820.

также с целью производственно-технического развития агропромышленного комплекса. В своем выступлении Б.Н. Ельцин отметил: «Такие права в Республике еще никому не предоставлялись. Урал – в этом плане – первый регион»¹⁹³.

Необходимо отметить, что объединения, подобные уральским, возникли и в других регионах страны. 10 июня 1991 г. во время визита в Самару Б.Н. Ельцин в ходе своего выступления объявил об образовании Ассоциации экономического взаимодействия областей Средне-Волжского региона РСФСР («Большая Волга»)¹⁹⁴.

Перед Ассоциацией «Большой Урал» ставились цели по восстановлению нарушенных хозяйственных, социальных, культурных и иных исторически сложившихся связей в рамках уральского экономического района; по сохранению производственного потенциала территорий; по использованию преимущества кооперации и координации действий республик, областей и округов для стабилизации экономики; по решению вопросов комплексного социально-экономического развития региона; по снижению социальной напряженности в условиях перехода к рыночным отношениям¹⁹⁵. Ассоциация «Большой Урал» утверждала на заседаниях Совета Ассоциации, проводимых ежеквартально с присутствием глав администраций соответствующих республик и областей (или их представителей), согласованные планы действий и задачи для совместного решения. Рабочим органом Ассоциации с октября 1991 г. стал Уральский региональный экономический комитет, который с декабря 1991 г. изменил свое название на «Экономический комитет по программам развития Уральского региона». Задача данного комитета – в рамках поставленных Советом

¹⁹³ Ельцин Б.Н. Текст выступления Б.Н. Ельцина на собрании актива г. Свердловска 9 июня 1991 г. (с правками Б.Н. Ельцина) // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 55. Л. 8-14.

¹⁹⁴ Ельцин Б.Н. Тезисы к выступлению на митинге, текст выступления в г. Самаре 10 июня 1991 г. (с правками Б.Н. Ельцина) // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 55. Л. 14-18.

¹⁹⁵ Учредительный договор // ЦДООСО. Ф. 5997. Оп. 1. Д. 3. Л. 1.

Ассоциации задач разрабатывать региональные программы и проекты, важные для всех территорий региона.

Таким образом, по состоянию на 1991 г. в уральском регионе действовали объединенные структуры в финансово-экономической сфере, промышленной, законодательной (ассоциация Советов народных депутатов). Помимо этого, существовали «фрагменты общеуральских строительных и транспортных, энергетических, проектных структур, научных учреждений». В то же время одним из актуальных вопросов было создание управленческих структур на общеуральском уровне, формирования координирующего и управляющего центра¹⁹⁶.

В октябре 1991 г. в г. Новосибирск состоялось совещание руководителей областных и краевых Советов Урала, Сибири и Дальнего Востока, их исполнительных органов. Предметом обсуждения выступал представленный Комитетом Верховного Совета РСФСР по работе Советов и развитию самоуправления законопроект «Об управлении краем, областью в РСФСР». В ходе совещания со стороны руководителей краев и областей было озвучено требование к законодателям о предоставлении таких же прав, какими обладают республики в составе России¹⁹⁷.

Общая ситуация несколько меняется в 1992 г. после подписания Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации (так называемого Федеративного договора)¹⁹⁸. Как известно, было подписано три договора о разграничении предметов ведения и полномочий. Один из них регулировал отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе

¹⁹⁶ Уральский регион: проблемы и перспективы развития. М., 1991. С. 27.

¹⁹⁷ Средний Урал в преддверии Новой России. С. 288.

¹⁹⁸ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации // Ведомости Съезда Народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. № 17. 1992.

России¹⁹⁹. В преамбулу этого документа была включена ссылка на тексты Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации и Деклараций о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации²⁰⁰. Федеративный договор не снимал острые проблемы формирования постсоветского государственного устройства, тем более что некоторые республики отказались от его подписания. Например, Республика Татарстан не подписала Федеративный договор, а 6 ноября 1992 г. приняла собственную Конституцию²⁰¹.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга установил компетенцию федеральных органов государственной власти и совместную компетенцию федеральных и региональных органов государственной власти. Вопросы совместного ведения должны были регулироваться Основами законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации должны были осуществлять собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты. Однако принятие Основ законодательства затягивалось. Власти Свердловской области поднимали данный вопрос неоднократно. Не дождавшись появления федерального акта, областные власти начали самостоятельно прорабатывать варианты разрешения сложившейся ситуации.

Стоит отметить, что социально-экономическая ситуация в Уральском регионе, в частности в Свердловской области в 1992 г., стремительно ухудшалась. Крайне негативно воздействовала на экономику либерализация цен. По

¹⁹⁹ Два других оформляли отношения центра 1) с краями, областями и городами федерального значения 2) с автономными округами и автономной областью.

²⁰⁰ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (31 марта 1992 г.) // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/> (дата обращения: 24.03.2021).

²⁰¹ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 г. // Советская Татария. № 246-247. 1992.

информации Свердловского областного управления статистики в 1992 г. наблюдался существенный рост цен, уровень жизни подавляющего большинства населения и товарооборот снижался, нарастал дефицит товаров, объем промышленного производства и товаров народного потребления падал, снижалась инвестиционная активность²⁰². В социальной сфере продолжалось падение рождаемости и росла смертность населения; в область прибыло несколько тысяч вынужденных переселенцев и беженцев из бывших союзных республик; росла безработица, а потребность предприятий в работниках снизилась только за 1992 г. в несколько раз²⁰³.

На этом фоне в сентябре 1992 г. малым Советом Свердловского областного Совета народных депутатов²⁰⁴ было принято решение «О политике органов власти и управления Свердловской области по преодолению социально-экономического кризиса»²⁰⁵. Выдвинутая программа мер исходила из сложившейся и усугубляющейся кризисной ситуации в области, требующей «особой социально-экономической политики». Необходимым условием более эффективного использования потенциала региона для выхода из кризисного положения было расширение компетенции органов власти и управления, повышение государственного статуса области как субъекта Российской Федерации. Была утверждена Программа на период социально-экономического кризиса, преследовавшая достижение следующих целей:

1. Смягчение наиболее болезненных последствий кризиса для экономики и социальных институтов области, сохранение систем жизнеобеспечения региона и основы его экономического потенциала, поддержание жизненного уровня населения и социальной стабильности.

²⁰² Российская Федерация, республики и области Уральского экономического района в 1992 г. М., 1993. С. 177-182.

²⁰³ Там же. С. 186-188.

²⁰⁴ Малые Советы избирались из состава областного Совета согласно Закону РСФСР от 05.12.1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов». Малый Совет мог осуществлять все полномочия областного Совета народных депутатов в период между его сессиями, за некоторыми исключениями, установленными законом.

²⁰⁵ Решение Малого совета Свердловского областного Совета народных депутатов от 08.09.1992 г. №174/9 // Средний Урал. Новый федерализм и региональная политика. С. 27.

2. Проведение институциональных изменений в экономике посредством смены форм собственности, моделей управления и структуры предприятий; создание рыночной модели государственного регулирования.

3. Стимулирование возникновения отраслевых и территориальных зон роста за счет концентрации ресурсов на приоритетных направлениях²⁰⁶.

Для преодоления кризисной ситуации предполагалось развивать договорный процесс между Федерацией и субъектом и подписать дополнительное соглашение в развитие Федеративного договора, повышающее статус области и определяющее полномочия и взаимоотношения между федеральными и региональными органами власти в социально-экономической сфере. Такое соглашение, по мнению свердловского руководства, должно было содержать:

а) определение полномочий сторон по правовому регулированию в зонах совместной компетенции Федеративного договора;

б) признание в качестве «основ законодательства» со стороны Российской Федерации всех федеральных законов, регулирующих зоны совместной компетенции;

в) передачу областным властям части полномочий по правовому регулированию рынка, налоговой и бюджетной системе, внешнеэкономическим отношениям, вопросам собственности, в том числе по управлению объектами федеральной собственности;

г) передачу органам власти Свердловской области полномочий по регулированию правоприменительной практики, с целью её приведения в соответствие с Федеративным договором и дополнительным соглашением между Российской Федерацией и Свердловской областью²⁰⁷.

Кроме этого, в Программе говорилось о том, что ограничения в её реализации связаны с «отсутствием у социально-экономического организма Свердловской области возможностей для замкнутого развития вне российского экономического пространства». Признавалось, что у региональных властей нет

²⁰⁶ Там же. С. 28.

²⁰⁷ Там же. С. 29.

эффективных рычагов реализации антикризисной политики. Подобная ситуация выступала стимулом «“наступательного расширения” программы, выражающегося в необходимости активного влияния областных органов на принятие решений федерального уровня и движения к росту статуса области и ее полномочий»²⁰⁸.

В Программе были описаны факторы, определяющие кризисную ситуацию в области, а также спрогнозированы четыре сценария кризисного развития Свердловской области: открыто-оптимистический, умеренно-оптимистический, умеренно-пессимистический, открыто-пессимистический²⁰⁹.

С целью преодоления кризиса руководством области был выдвинут проект Соглашения о механизме совместного ведения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Свердловской области²¹⁰. Данный проект, по мнению разработчиков, должен был послужить начальным этапом «договорного процесса складывания властного механизма федеративной российской государственности, разграничения полномочий и согласования совместных действий различных органов государственной власти – как законодательной (представительной), так и исполнительной ее ветви на федеральном уровне и в регионах»²¹¹. Соглашение, подчеркивали авторы проекта, «формирует один из ключевых механизмов построения и функционирования федеративного государственного устройства, оно создает основу для регионализации социально-экономических реформ, передачи Субъектам Федерации большего объема полномочий и ответственности от федеральных органов власти – Президента, Правительства и Верховного Совета»²¹².

Необходимость заключения соглашения виделась в том, что Федеративный договор не решил процедурные вопросы осуществления полномочий федеральных и областных органов власти по регулированию предметов

²⁰⁸ Там же.

²⁰⁹ Там же. С. 30-32.

²¹⁰ Средний Урал. Новый федерализм и региональная политика. С. 16-18.

²¹¹ Там же. С. 16-19.

²¹² К проекту Соглашения о механизме совместного ведения // Средний Урал. Новый федерализм и региональная политика. С. 20.

совместного ведения, по разграничению государственной собственности, по порядку действия российского законодательства в этих сферах. Согласно предложенному соглашению в основу отношений между Федерацией и Свердловской областью должны были лечь следующие принципы.

1. В отношении предметов совместного ведения. Российское законодательство действует только в части, «не противоречащей разграничению предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти Свердловской области, предусмотренными Федеративным договором и Протоколом к нему», а также заключенным соглашениям между федерацией и областью.

Совместное ведение предопределяло необходимость заключения соглашений сторон либо обязательного предварительного одобрения органами государственной власти Свердловской области федеральных нормативно-правовых актов органов, затрагивающих предметы совместного ведения. Спорные вопросы предлагалось разрешать посредством специально сформированной согласительной комиссии. Такая комиссия предлагалась в качестве «прообраза палаты федерального парламента, действительно отражающей интересы регионов России»²¹³.

2. В отношении делегирования прав и компетенции федерального ведомства региональному. Соглашение устанавливало правило, по которому в случае, если федеральное ведомство делегирует свои права и компетенции региональному ведомству, то это означает их передачу субъекту федерации при получении права по нормативно-правовому регулированию соответствующих вопросов.

3. В отношении международных договоров. Заключение и прекращение международных договоров РФ, непосредственно затрагивающих предмет исключительного либо совместного ведения органов государственной власти Свердловской области, ее компетенцию и территорию, осуществляются федеральными органами с предварительного согласия Свердловского областного Совета народных депутатов.

²¹³ Там же. С. 20-21.

4. В отношении государственной собственности. Вопросы разграничения государственной собственности на территории Свердловской области было предложено решать совместно федеральными органами государственной власти со Свердловским областным Советом народных депутатов.

В приложениях к Соглашению давались реестры объектов, в т.ч. недр и природных комплексов, отнесенных к государственной собственности Свердловской области и совместной государственной собственности Свердловской области и Российской Федерации. К собственности Свердловской области были отнесены: земельные, водные и лесные ресурсы, флора, фауна, недра, за исключением ресурсов континентального шельфа и территориальных вод РФ и недр, отнесенных к совместной государственной собственности Свердловской области и РФ. К совместной собственности были отнесены месторождения радиоактивных и редкоземельных элементов, драгоценных камней и металлов²¹⁴.

5. По вопросу формирования регионального бюджета. В пояснениях к проекту Соглашения отмечалось, что в существующих условиях бюджетные права и возможности областей сведены до минимума. Такая ситуация обусловлена незначительными средствами, которые поступают от налогообложения, а также «невозможностью области самой определять направления их использования, принципы взаимоотношений областного и местного бюджетов, реализации территориальных программ»²¹⁵. В рамках Соглашения предлагалось установить следующие принципы бюджетной системы и налогообложения:

- самостоятельное решение Свердловским областным Советом народных депутатов вопросов введения на территории Свердловской области налогов, отнесенных Законом РФ «Об основах налоговой системы в РФ» к областным, о ставках и распределении между областным и местными бюджетами поступлений от областных налогов;

²¹⁴ Там же.

²¹⁵ Там же.

- делегирование Свердловскому областному Совету народных депутатов вопросов бюджетного устройства и процесса в отношении областного и консолидированного бюджетов Свердловской области;

- закрепление на долговременной основе (не менее 5 лет) в областном и консолидированном бюджетах Свердловской области бюджетных доходов от федеральных налогов, взимаемых на территории области в твердо фиксированной доле²¹⁶.

По замыслу разработчиков, предлагаемое соглашение должно было стать «началом достаточно длительного договорного процесса складывания властного механизма федеративной российской государственности, разграничения полномочий и согласования совместных действий различных органов государственной власти». Прозвучало и заявление о том, что «принятие такого Соглашения откроет реальную перспективу для заключения соглашений между отдельными регионами и началу трансформации территориального устройства России в соответствии с новыми реальностями, в том числе складыванию более мощного и обширного территориального образования в зоне Большого Урала»²¹⁷.

Несколько позднее Свердловский областной Совет народных депутатов представил программу «нового федерализма», в рамках которого региональная политика «должна быть преимущественно собственной политикой регионов, а не политикой Центра по отношению к ним». Авторы программы «нового федерализма» обращали внимание на следующие недостатки существующей модели федеративных отношений. Во-первых, не был установлен «механизм совместного ведения и принципы толкования предметов, отнесенных к компетенции каждой из сторон». Во-вторых, существовало неравноправие «Федерации и ее Субъектов в вопросах государственной собственности, природных ресурсов, и самое главное – в вопросах влияния Субъектов Федерации на действия Центра». В-третьих, текущее положение предусматривало «федерализм сверху», устанавливающий «деление унитарного государства, а не

²¹⁶ Там же. С. 17-18.

²¹⁷ Там же. С. 21.

складывание федерации на основе реального договорного процесса». Кроме этого, федеральные органы власти оставались структурами унитарного государства по своей структуре и функциям. В-четвертых, складывавшаяся ситуация при проведении реформ приводила большинство регионов на «путь «вымаливания» у Центра различных специальных постановлений, указов, законов – по отдельным территориям, для отдельных региональных властных структур».

«Новый федерализм», с точки зрения свердловских властей, должен был опираться на ряд принципов, которые могли бы стать основой региональной политики в России:

- четкое разделение компетенции федерации и ее субъектов, определение совместной компетенции и исключительной компетенции субъекта;
- равенство федерации и субъектов в федеративном процессе;
- равноправие федерации и ее субъектов по отношению к «наследству» унитарного государства, замена процесса обретения регионами своих прав, собственности, ресурсов путем передачи их сверху договорным процессом;
- приоритет прав субъектов в исполнении федеральных функций на своей территории над компетенцией большинства ведомств федерального подчинения;
- достаточность полномочий субъектов для выбора и реализации своего особого пути в общероссийских реформах²¹⁸.

В Свердловской области призывали не игнорировать «растущую политическую силу регионов, которые стремятся приобрести не только права, но и готовы принять ответственность за проведение реформ... Региональная политика не должна определяться поведением отдельных энтузиастов в Центре, она должна основываться на балансе прав и ответственности Федерации и регионов, на “втором разделении властей” – между Федерацией и ее Субъектами»²¹⁹.

Появление таких программных документов и заявлений показывает, что областные власти были настроены весьма решительно и опирались на достаточно

²¹⁸ Там же. С. 7.

²¹⁹ Там же. С. 5.

продуманную программу действий. Однако их заявления нельзя рассматривать как некий демарш в адрес федерального центра. В этот период свердловские инициативы находили отклик и среди федеральных чиновников.

Поддержку курса на расширение самостоятельности субъектов Российской Федерации выразил и. о. Председателя Правительства России Е.Т. Гайдар в ходе своего визита в Екатеринбург в ноябре 1992 г., заявив, что «регионализация реформы» является важнейшей задачей правительственной политики, заключавшейся в «максимальной разгрузке Москвы от всего, чего в Москве быть не должно». Гайдар отметил, что это проходит в тяжелой борьбе, в которой, «мы вместе с регионами ломаем очень серьезное сопротивление на среднем уровне бюрократии московской». И. о. Председателя Правительства выразил недоумение и непонимание такого порядка дел, когда ряд вопросов рассматривается на федеральном уровне, отметив, что у «федерации должно остаться только то, что кроме федерации не может никто сделать»: оборона, координация внешнеэкономической деятельности, фундаментальная наука и определение инвестиционных проектов²²⁰. Однако в декабре 1992 г. Е.Т. Гайдар был освобожден от занимаемой должности.

В январе 1993 г. Э.Э. Россель направил на имя недавно назначенного на пост Председателя Совета Министров Российской Федерации В.С. Черномырдина письмо, в котором предлагал обсудить вопросы о разграничении полномочий и утверждении механизма реализации предметов совместного ведения между федеральными и региональными исполнительными органами²²¹. Письмо дало определенный результат. Вскоре после его отправки состоялась встреча В.С. Черномырдина с членами правления Союза губернаторов, в ходе которой глава правительства заявил о возможности наделения региональных властей большими правами (но не «механическим» путем). По сообщению «Областной газеты», после встречи Э.Э. Россель вернулся в регион «с персональными поручениями»

²²⁰ Стенограмма встречи и.о. Председателя Правительства РФ Гайдара Е.Т. с руководителями предприятий и организаций, представителями науки, культуры, вооруженных сил Свердловской области 18.11.1992 г. // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 1. Д. 35. Л. 41.

²²¹ Письмо Председателю Совета Министров РФ В.С. Черномырдину от 19.01.1993 г. от Э.Э. Росселя // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 2. Д. 51. Л. 1-3.

от главы правительства – «подготовить документы по политике кредитования конверсионных программ, по внешнеэкономической деятельности, по закрытым городам»²²².

Неравенство субъектов стало одной из тем обсуждения на совещании членов правления Союза губернаторов России с Председателем Верховного Совета Р.И. Хасбулатовым. В ходе своего выступления Хасбулатов отметил, что «из 21 республики только 3-4 получили «сверхправа» законно, остальные «выколачивают себе льготы частным образом из правительства». При этом им была обозначена необходимость расширения экономической самостоятельности регионов, а также выдвинуто предложение об определении финансовых взаимоотношений республик, краев и областей с федеральным бюджетом: «в этих взаимоотношениях сохранились прежние порядки – попросить и распределить. Так происходит при формировании бюджета и дележе налоговых сумм. Так происходит при выделении кредитных ресурсов – все идут в Центральный банк. Но так дальше жить нельзя», – заявил Председатель Верховного Совета²²³.

В ходе совещания прозвучала критика существующего положения в сфере реализации Федеративного договора. Председатель Свердловского областного Совета народных депутатов А.В. Гребенкин заявил, что самым проблемным вопросом реализации договора является определение области совместной компетенции. По его мнению, эта проблема «становится зоной политического несогласия с далеко идущими политическими, социально-экономическими последствиями. Надо из этого как-то выпутываться, развязывать этот узел проблем взаимоотношений федеральных и региональных органов власти и управления». А.В. Гребенкин озвучил два возможных варианта решения проблемы. Первый вариант заключался в ликвидации сферы совместной компетенции с определением исключительной компетенции федеральных и

²²² Пономарева Н. Рулить страной из Москвы невозможно // Областная газета. 1993. 27 января.

²²³ Всероссийское совещание руководителей органов государственной представительной и исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, г. Новосибирск, 19 февр. 1993 г. : Стеногр. отчет. М., 1993. С. 10-11.

региональных органов. Второй вариант состоял в достижении локальных компромиссов и заключении соглашений²²⁴.

Вышедший в день проведения совещания выпуск «Областной газеты» в статье, озаглавленной «Как уважать себя заставить?», сообщал о том, что спустя полгода после разработки соглашения о разделе полномочий в сфере совместной компетенции решение так и не принято. В Верховном Совете оно «встречает сильное сопротивление», а самих свердловчан «причисляют к сепаратистам», несмотря на то, что областной Совет отказался от ряда своих позиций или смягчил формулировки. Так, было снято положение о ратификации областью принимаемых Верховным Советом законов, оставлено лишь участие согласительной комиссии в предварительной разработке законопроектов. В публикации сообщалось о проходящем в этот же день совещании руководителей Советов субъектов Российской Федерации, «где в жесткой форме будет поднята» данная проблема. «Если власти России грубо нарушают Федеративный договор, то стоит ли ждать, что его будут выполнять другие?» – ставил риторический вопрос автор статьи²²⁵.

Деятельность свердловских властей касалась не только вопросов расширения полномочий и выстраивания взаимоотношений с федеральным центром в области совместной компетенции и раздела собственности. Заслуживает внимания идея по расширению территории области за счет Ханты-Мансийского автономного округа. В конце октября 1992 г. в адрес Э.Э. Росселя и Е.Т. Гайдара было направлено письмо от имени народа манси, составленное «по поручению совета старейшин». В письме говорилось, что в 1930 г. была совершена историческая ошибка по передаче части территории Уральской области в состав Остяко-вогульского округа (ныне Ханты-Мансийского автономного округа); тем самым была «разрушена этнокультурная целостность народа манси, заложена основа современной политики ассимиляции манси более многочисленными хантами». Помимо описания современных бедствий народа

²²⁴ Там же. С. 67-68.

²²⁵ Пономарева Н. Как уважать себя заставить? // Областная газета. 1993. 19 февраля.

манси и их «малой Родины», в письме сообщалось о просьбе совета старейшин «Мансийского союза» по рассмотрению возможности вхождения «мансийского автономного округа, создаваемого нами на территории Березовского, Кондинского, Октябрьского, Советского районов, а также городов Нягани и Урая» в состав Свердловской области»²²⁶.

В ответном письме Э.Э. Россель подтвердил тесную связь Свердловской области с районами проживания народов манси, а также взаимный экономический интерес этих регионов друг к другу. Он сослался на то, что в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 1992 г. в Рабочем центре экономических реформ уже ведется разработка межобластной региональной программы развития г. Екатеринбурга и соответствующих территорий народов манси, входящих в состав Ханты-Мансийского автономного округа. По его словам, в ходе реализации этой программы предусмотрено использование промышленно-производственного и научного потенциала Свердловской области, топливных и лесных ресурсов, а также других природных богатств Тюменской области для совместного решения задач социально-экономического развития, экологических и культурных проблем. Однако Россель также отметил необходимость осторожного подхода к проблеме пересмотра границ, «всестороннего изучения» данного вопроса²²⁷.

7 декабря 1992 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации о проведении в декабре 1992 г. в г. Урае Ханты-Мансийского автономного округа Конгресса культуры народа манси, организуемого по решению совета старейшин Мансийского союза. Правительство, «учитывая необходимость возрождения и дальнейшего развития культурно-этнического наследия манси, восстановления уникальных традиций, обрядов и обычаев одного из древнейших народов, проживающих на территории России», постановило провести данный Конгресс (по предложению Рабочего центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации) и поручило оказать

²²⁶ Письмо №12/п от 26.10.1992 г. // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 2. Д. 50. Л. 8.

²²⁷ Письмо № 02-8 от 13.11.1992 г. // ГАСО. Р-2809. Оп. 2. Д. 50. Л. 5-6.

содействие в организации и проведении Администрации Ханты-Мансийского автономного округа. Кроме этого, Министерство культуры Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по национальной политике и Комитет Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера должны были проработать предложения и меры, направленные на сохранение и развитие культуры и традиций народа манси, «включая анализ социально-экономических потребностей малочисленных народностей, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа»²²⁸.

Руководство мероприятиями по подготовке и проведению конгресса культуры народа манси было возложено на руководителя представительства Рабочего центра экономических реформ в Свердловской и Тюменской областях А.А. Бакова²²⁹. Напомним, что в 1990 г. этот деятель получил известность как активист движения «За Уральскую Республику!».

А.А. Баков направил Э.Э. Росселю письмо с просьбой оказать содействие в проведении конгресса культуры народа манси²³⁰. Одновременно в адрес руководства области поступило Обращение I Свердловского областного съезда народа манси, во многом повторяющее содержание письма от совета старейшин, направленного в октябре: «Лишь с помощью обладающей мощнейшим потенциалом Свердловской области мансийский народ сможет возродиться и восстановить всё утраченное во имя своих потомков»²³¹. К тексту письма прилагалась резолюция, в которую, помимо упоминаний о тяжелой исторической доле народа манси, было включено следующее поручение: «Уполномочить

²²⁸ Постановление Правительства РФ от 07.12.1992 г. № 944 «О Конгрессе культуры народа манси» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 24. Ст. 2145.

²²⁹ Распоряжение Рабочего центра экономических реформ Правительства РФ от 11.12.1992 г. // ГАСО. Р-2809. Оп. 2. Д. 50. Л. 16.

²³⁰ Письмо №ПРЦ-5/128 от 14.12.1992 г. // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 2. Д. 50. Л. 14.

²³¹ Обращение 1 Свердловского областного съезда народа манси к Свердловскому областному Совету народных депутатов и администрации Свердловской области // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 2. Д. 50. Л. 11.

“Мансийский союз” проводить работу по созданию Мансийского автономного округа и присоединению его к Свердловской области»²³².

Спустя месяц, 19 января 1993 г., малый Совет Свердловского областного Совета народных депутатов принял решение «О программе экономической интеграции Свердловской области и городов Урай, Нягань, Кондинского, Октябрьского и Советского районов Ханты-Мансийского автономного округа»²³³. Предполагалось разработать региональную программу социально-экономической интеграции данных территорий. Администрации Свердловской области поручалось разработать мероприятия по социально-экономическому взаимодействию, в том числе по «взаимоориентации топливно-энергетического и инвестиционного комплекса, машиностроения и конверсионных программ»²³⁴.

В интервью «Областной газете» А.А. Баков в феврале 1993 г. указывал, что им была произведена «оценка ситуации исследуемой территории: ресурсов, структуры хозяйственного комплекса, производственных связей, экологии региона, предложены приоритетные цели и задачи развития хозяйства территорий»²³⁵. Отвечая на вопрос об отношении властей Тюменской области к проекту, Баков отметил, что речь шла не о дележе, а, напротив, об объединении «сил, умов, ресурсов. Программа интеграции должна Тюмени помочь в решении проблемы отношений с автономными округами». По его словам, интеграция топливно-энергетического и инвестиционного комплексов, машиностроения и конверсионных программ – «неизбежная необходимость» для двух областей, а то «каким будет статус “мансийской земли” – время покажет». Главное заключается в «создании оптимальных условий социально-экономического развития этого макрорегиона»²³⁶.

²³² Резолюция 1 Свердловского областного съезда народа манси «О необходимости реабилитации репрессированного народа манси» от 06.12.1992 г. // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 2. Д. 50. Л. 12-13.

²³³ Решение малого Совета Свердловского областного Совета народных депутатов от 19.01.1993 г. №6/13 // Средний Урал. Новый федерализм и региональная политика. С. 86.

²³⁴ Там же.

²³⁵ Клепиков В. На древних землях манси // Областная газета. 1993. 24 февраля.

²³⁶ Там же.

О том, какова была цель данных начинаний, Баков заявил в апреле 1993 г. в интервью газете «Вечерний Екатеринбург». Характеризуя основные направления деятельности Рабочего центра экономических реформ, он подчеркнул, что его задача состоит в «установлении прямых межрегиональных и межобластных связей, поддержание экономического и политического единства России на местном уровне. В частности, усиление связей промышленного Среднего Урала с нефтегазодобывающим комплексом соседней Тюменской области»²³⁷. Общественный деятель подчеркнул, что в условиях кризиса нельзя сидеть, «сложив руки»: «Рядом рушится нефтегазовый комплекс Тюмени. Освоение Севера невозможно силами одних северян, требует постоянного привлечения рабочих рук и оборудования из других регионов. С распадом СССР там тоже образовались большие разрывы и ниши, которые могли бы занять екатеринбуржцы. Только мы сами можем себе помочь»²³⁸.

Однако против подобных начинаний выступили депутаты Тюменского областного Совета, оценившие решения, принятые учредительным конгрессом народа манси, как противоречащие Конституции Российской Федерации²³⁹. Депутаты не стали рассматривать просьбу конгресса об образовании Мансийского автономного округа, а поручили главе Администрации Тюменской области совместно с главами администраций автономных округов и районов проработать проблемы комплексного развития отдельных регионов области, разработать программу конкретных мер по выравниванию условий экономической жизни населения на период формирования рыночных отношений. Вместе с тем, было отмечено, что принятие депутатами Свердловского областного Совета постановления «О программе экономической интеграции Свердловской области и города Урая, Кондинского, Октябрьского и Советского районов Ханты-Мансийского автономного округа» без «согласования с Тюменским областным и

²³⁷ Зеленко Е. Антон Баков: «Я верю в Урал» // Вечерний Екатеринбург. 1993. 9 апреля.

²³⁸ Там же.

²³⁹ Вестник региональной информации от 02.04.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 12. Л. 7.

Ханты-Мансийским окружным Советами народных депутатов является грубым нарушением федерального договора»²⁴⁰.

В целом следует отметить, что руководство Свердловской области в условиях нарастающего кризиса занималось активной деятельностью по целому ряду направлений, стремясь найти пути улучшения сложившейся ситуации. Ими выдвигались проекты расширения самостоятельности области, оформленные в виде проектов нормативно-правовых актов и программных документов. Не ограничиваясь рамками региона, свердловские власти выходили на федеральный уровень, обращались к другим субъектам со своими предложениями и идеями, используя, в том числе, механизмы межрегиональной ассоциации, созданной в 1991 г.

Показательна инициатива Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона по подготовке проекта новой налоговой системы. В октябре 1992 г. Э.Э. Россель, как глава администрации Свердловской области и Председатель Совета Ассоциации, направил на имя Президента России Б.Н. Ельцина письмо с приложением концепции «новой налоговой системы» и соответствующих законопроектов. Помимо описания достоинств предлагаемой системы в письме сообщалось о том, что «структура налогового механизма просчитана в условиях Свердловской области»²⁴¹. Проект был отправлен на рассмотрение в Администрацию Президента, Министерство финансов и Государственную налоговую службу Российской Федерации. По результатам рассмотрения федеральными органами были сделаны существенные замечания, однако ряд идей и инициатив концепции был поддержан в итоговом заключении, подготовленном для Б.Н. Ельцина сотрудниками Государственно-правового отдела Администрации Президента²⁴².

²⁴⁰ Там же.

²⁴¹ Письмо № 0303-171 от 16.10.1992 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф.7. Оп. 1. Д. 205. Л. 48-49.

²⁴² Письмо и.о. начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации от 24.03.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 205. Л. 113.

Необходимо отметить, что обращения в адрес федерального центра со стороны властей Свердловской области, а также от руководства других уральских областей поступали достаточно регулярно. Нередко обращения преследовали цель добиться расширения самостоятельности региона или выделения дополнительных средств. Так, в начале апреля 1993 г. Э.Э. Россель направил в адрес Президента России Б.Н. Ельцина меморандум о предоставлении органам местной исполнительной власти дополнительных полномочий во внешнеэкономической деятельности, принятый 17 марта 1993 г. на заседании Уральской экономической ассоциации. В письме Россель выразил надежду на поддержку предложений, которые «соответствуют Федеративному договору и политике Правительства РФ о переносе экономической реформы на региональный уровень»²⁴³. В меморандуме выдвигались предложения о предоставлении субъектам, подписавшим данный документ, дополнительных полномочий во внешнеэкономической деятельности, а именно:

1. Наделить правом использования сроком на 5 лет до 20% объема товаров (услуг), производимых предприятиями и организациями области или республики, независимо от форм собственности, для формирования регионального фонда товарных ресурсов на осуществление товарообменных операций и экспорта за пределы Российской Федерации как в ближнее, так и дальнее зарубежье с направлением валютных средств на гарантированный ввоз в регионы новых технологий, оборудования, продовольствия, медикаментов и иных товаров первой необходимости с освобождением от экспортных и импортных пошлин.

2. При разработке механизма реализации Федеративного договора наделить правом самостоятельной аккредитации на своей территории представительств иностранных фирм, банков, организаций и международных объединений и их отделений, а также аккредитации иностранных граждан, работающих в этих организациях.

²⁴³ Письмо от 08.04.1993 г. № 0445-309 // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 199. Л. 33.

3. Передать право консульской деятельности: полное паспортно-визовое оформление всех видов выезда с территории области или республики (кроме дипломатических паспортов и выездов на постоянное жительство с территории РФ)²⁴⁴.

Меморандум был подписан председателями Советов министров Республики Башкортостан и Удмуртской Республики, главами Администраций Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской и Челябинской областей. Эти регионы и должны были получить вышеперечисленные права в случае положительного решения федерального центра. Рассмотреть обращение было поручено Председателю Совета Министров – Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдину.

В представленном по итогам рассмотрения обращения докладе указывалось, что в стране завершается процесс формирования законодательной базы по внешнеэкономической деятельности, в основу которой положено «сохранение приоритета федеральных, общегосударственных интересов над региональными при максимально возможном предоставлении субъектам Федерации, предприятиям и организациям, действующим на их территории, прав во внешнеэкономической деятельности»²⁴⁵. Однако, как отметил В.С. Черномырдин, сложившаяся ситуация с экспортом стратегически важных товаров, которые составляют значительную долю в производстве предприятий Урала, приводит к необходимости принятия «мер противоположного характера – введения более жесткого централизованного контроля за вывозом товаров, наиболее значимых для формирования валютных запасов страны, удовлетворения потребностей по критическому импорту, осуществления первоочередных платежей по внешнему долгу. Предоставление права на экспорт до 20% товаров (услуг), производимых предприятиями и организациями (по квотируемым видам продукции), может привести к массовому вывозу природных ресурсов, разрушению, в числе прочих

²⁴⁴ Меморандум // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 199. Л. 34-35.

²⁴⁵ Письмо от 28.04.1993 г. №0998п-П2 // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 199. Л. 39.

негативных последствий, общестранового баланса производства и потребления конкретных видов продукции»²⁴⁶.

В докладе отмечалось, что реализация поступивших предложений в части регулирования внешнеэкономической деятельности региона может привести к дезорганизации внешнеэкономических связей. «Принимая во внимание также правомерность выдвижения аналогичных требований другими субъектами Федерации, реализация указанных предложений представляется в настоящее время нецелесообразной», – отмечалось в докладе²⁴⁷. В отношении других предложений Уральской экономической ассоциации указывалось, что данные вопросы либо уже решены, либо находятся на рассмотрении в соответствующих министерствах²⁴⁸.

Этот и иные эпизоды взаимоотношений федерального центра с региональными властями ярко характеризуют особенности сложившейся в данной сфере ситуации. С одной стороны, борьба за расширение полномочий со стороны региональных властей продолжалась, охватывая все более широкую сферу. При этом руководство Свердловской области, публично заявляя о необходимости обеспечения равноправия регионов, добивалось в то же время особых привилегий для некоторых из них (прежде всего – для себя), активно лоббируя собственные интересы на федеральном уровне. С другой стороны, федеральный центр все же находил силы для сдерживания разраставшихся «аппетитов» региональных властей, всё более ощущал необходимость защиты общегосударственных интересов, усиления рычагов влияния на субъекты федерации.

Президент, его Администрация и Правительство рассматривали к этому времени процесс развития федеративных отношений не только с точки зрения укрепления демократии и расширения прав регионов. Они начали видеть в нем угрозу единству государства. Так, в документах, касающихся разработки Основ законодательства о территориальном устройстве Российской Федерации фиксировались риски, связанные с трансформацией административно-

²⁴⁶ Там же. Л. 40.

²⁴⁷ Там же.

²⁴⁸ Там же. Л. 41.

территориального устройства России²⁴⁹. Был отмечен «стихийный процесс повышения статуса национально-территориальных образований», в рамках которого почти все российские республики провозгласили государственный суверенитет, а некоторые из них поставили вопрос о выходе из состава РФ. Этот процесс, «в целом объективно обусловленный, не может привести к принципиальному решению проблемы, усиливает дробность административно-территориального устройства, ослабляет целостность РФ как суверенного государства». Движение национальных республик за расширение своих прав не могло не стимулировать «столь же оправданное стремление к повышению статуса административно-территориальных единиц, населенных преимущественно русскими, и воспроизведение на новом уровне и с новыми проблемами современной ситуации». По мнению авторов, этот вариант развития являлся «тупиковым и должен быть блокирован новой Конституцией РФ и конкретизирующим его Законом «Об основных началах административно-территориального устройства в РФ». Для преодоления дезинтеграционных процессов предлагалось также поощрять стремление регионов к объединению «в целях преодоления излишней дробности административно-территориального устройства и маломощности» субъектов²⁵⁰.

Борьба регионов за расширение самостоятельности, настойчивое требование ими больших полномочий воспринимались не федеральном уровне все более неоднозначно. Эксперты Российского института стратегических исследований фиксировали появление на местах «иллюзии «ненужности» Центра», обретение местным руководством уверенности в том, что региональные проблемы вполне можно решить самостоятельно. По мнению экспертов, подобная ситуация была связана с тем, что федеральная власть не смогла четко сформулировать свои цели, ее функции не были определены, механизм

²⁴⁹ Приложение к Концепции Закона от 08.12.1992 г. // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2143. Л. 65-66.

²⁵⁰ Там же.

реализации этих функций на местах не был сформирован, отсутствовала четкая реакция с ее стороны на проблемы регионального характера²⁵¹.

Значительную угрозу, по мнению ряда аналитиков, представляли «опасные посягательства на территориальную и государственную целостность Российской Федерации со стороны местнических интересов, способных в короткий срок разрушить единое экономическое, правовое, политическое и информационное пространство России как несущих конструкций единого государства». По их мнению, распад СССР и формирование государственности бывших союзных республик запустили процесс суверенизации на территории России, а правовое неравенство российских областей и краев по сравнению с республиками стимулировало выдвижение проектов создания новых государственных образований типа Енисейской, Дальневосточной, Иркутской, Сахалинской и Сибирской республик²⁵².

В Государственно-правовом управлении Администрации Президента РФ отмечали рост национального и регионального сепаратизма, связанное с усилением противостояния ветвей власти (президентской вертикали и Верховного Совета)²⁵³. Противостояние могло стать катализатором разрушения российской государственности по образцу СССР, но в новой модификации. Роль союзных республик играли бывшие автономии, а этнических меньшинств – русские, которых составляли основную часть населения в большинстве субъектов²⁵⁴. Советник Президента России по вопросам обороны и безопасности Д.А. Волкогонов отмечал необходимость создания эффективных силовых структур для пресечения «сепаратистских поползновений», главная причина которых крылась в «видимой слабости властей». «В общественном сознании, –

²⁵¹ Доклад «К вопросу экономической стратегии Российской Федерации» // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 765. Л. 30.

²⁵² Записка «Региональный и национальный сепаратизм в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке» // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 649. Л. 1.

²⁵³ Аналитическая справка «Федерализм и российская государственность» // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 472. Л. 10.

²⁵⁴ Там же. Л. 9-10.

подчеркивал Волкогонов, – должна постоянно жить мысль: «Государство стоит на страже Конституции. Президент не допустит расчленения России»²⁵⁵.

Одним из важнейших направлений преобразования государственного устройства стала работа над проектом Конституции Российской Федерации. Как отмечает историк Е.А. Тарасова, «в создавшихся условиях принятие новой Конституции было насущной необходимостью в вопросе сохранения единства Российской Федерации»²⁵⁶.

Разработка текста российской Конституции осуществлялась с 1990 г. Одним из самых дискуссионных являлся вопрос об оптимальной модели государственно-территориального устройства. Обобщая предложения, прозвучавшие в ходе общественно-политической дискуссии по данному вопросу, аналитики Государственно-правового управления Администрации Президента выделили следующие четыре модели реформирования.

1. Переход от национальной к административной государственности с упразднением «существующих национальных государств и созданием на их основе обычных региональных образований (земель, провинций, губерний), которые будут уравнены в правах с исконно русскими краями и областями». Защита национальной самобытности обеспечивается посредством культурной автономии, признанием национального языка равноправным с русским и установлением обязательного представительства коренного народа в законодательных собраниях соответствующих земель». В качестве положительных сторон такой модели отмечалось «сохранение целостности Российского государства, улучшение его управляемости». К возможным рискам были отнесены следующие угрозы: «усиление крайних политических сил в упраздняемых национальных республиках, рост насилия непосредственно в центре России; ухудшение отношений между русским и нерусским населением внутри всей российской территории».

²⁵⁵ Письмо Д.А. Волкогонова Президенту России «О необходимых шагах по сохранению целостности Российской Федерации». // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 432. Л. 1-4.

²⁵⁶ Тарасова Е.А. Проблема федеративного устройства в проектах новой Конституции России в начале 1990-х годов // Вестник СПбГУ. Сер. 2. История. 2014. Вып. 1. С. 50.

2. Национально-государственные образования (республики, автономные области и округа) вместе с построенным на национальной основе собственно русским государством объединяются в федерацию нового типа. Положительные стороны данной модели заключались в том, что ее реализация способствовала бы оформлению русской государственности, прекращению трений между различными национальными группами с разным объемом полномочий. К возможным негативным последствиям были отнесены следующие угрозы: ослабление федеральной власти из-за появления большого числа разномасштабных политических образований; притеснения некоренного населения и борьба за передел границ, свойственная национально однородным государствам; возможность выхода субъектов из состава Федерации и ее полного распада.

3. Сохранение национальных государств при конституционном определении их правового положения, без права выхода из состава России. В качестве положительных сторон такой модели отмечались: рост устойчивости федерального государства, сохранение его целостности. К возможным негативным последствиям были отнесены следующие угрозы: усиление влияния крайних политических групп в национальных республиках.

4. В рамках еще одной модели предполагалась последовательная реализация трех стадий преобразований. На первой стадии «национальные образования уравниваются в правовом положении и приобретают необходимое единообразие». На второй стадии края и области в результате укрупнения образуют земли (губернии). Их правовое положение практически совпадает с правовым положением национальных республик и включает «права на законы нефедерального значения, местные парламенты и правительства, национальные гвардии». Реализация третьей стадии подразумевает включение всех территорий в федерацию: «русские земли образуют ядро федерации, входя в нее напрямую; в отличие от них национальные образования имеют право на разные формы политического союза (свободно присоединившиеся к России государства;

сообщества с особыми правами внутри России (вплоть до собственного гражданства); обычные национальные республики в составе России)»²⁵⁷.

Аналитики отмечали, что при выборе любого варианта необходимо будет соблюсти ряд условий:

- равенство политических прав и объема полномочий русских и нерусских образований (кроме форм включения в федерацию и прав на национальный язык);
- перераспределение полномочий и законодательных прав от центра к регионам с обязательным приоритетом федерального законодательства в тех сферах, которые совместно регулируются федеральными и региональными властями;
- возможное создание национальных парламентов для народов, не имеющих своей государственности²⁵⁸.

Интерес представляет справка «Административно-государственное устройство России: Центр и регионы», подготовленная Центром оперативной информации Администрации Президента. Стремясь отыскать решение проблемы территориального устройства, аналитики обратились к опыту отечественного прошлого. «Даже самый беглый взгляд на российскую историю убеждает, что административно-государственное устройство страны всегда было выражено в крайне централизаторских тенденциях». Опыт федерализации и автономизации, связанный с деятельностью Временного правительства, не дал положительных результатов. «При слабеющей центральной власти в каждом регионе господствовала своя политическая группировка, стремившаяся сохранить, в первую очередь, свое политическое влияние и не допустить проникновения идей из центра. В этих условиях призывы к автономии, федерации становились формами сепаратизма, а не сохранения единства страны. Обособление от центра, политическое давление на него представляли, по сути, способы политической борьбы, ведущей к деструктивным изменениям государства».

²⁵⁷ Аналитическая справка «Федерализм и российская государственность» // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 472. Л. 4-5.

²⁵⁸ Там же. Л. 6.

В начале 1990-х гг. особую остроту обрели «проблемы соотношения полномочий центра и регионов, степени удовлетворения региональных претензий на власть в конституционном порядке». Учитывая, что отечественная история не содержала «прецедентов разграничения полномочий центра и регионов», делался вывод о том, что «нынешняя активизация регионального фактора в политике государства закономерна, решение проблемы в конституционном порядке жизненно необходимо»²⁵⁹.

Опыт зарубежных федераций демонстрировал, что законодательство не предполагало наличия в их составе суверенных государств. Субъекты данных федераций могли обладать большой самостоятельностью, но они были озабочены в первую очередь не «утверждением деклараций, призванных демонстрировать их “преимущество” перед остальным миром, а стремлением обеспечить целостность государства представлением каждому из субъектов федерации полноты прав и возможностей, необходимых для самостоятельного решения вопросов собственного развития, согласуясь с общими интересами союзного государства в целом».

Составители аналитической записки отмечали, что в зарубежных федеративных государствах субъекты федерации, располагая значительными правами в экономической сфере и финансовой автономией, главные политические функции делегируют центру. «Имея свои правительства, выборные законодательные органы, развитую систему местного самоуправления, часто свои конституции, и возможность реального участия своих полномочных представителей в федеральных органах, оставляют за центром координирующие функции, руководство вооруженными силами, обеспечение равных возможностей развития субъектов федерации, выполнения глобальных программ общенационального характера, представительство в международных отношениях и т.п.»²⁶⁰.

²⁵⁹ Аналитическая справка «Административно-государственное устройство России: Центр и регионы» // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 664. Л. 36.

²⁶⁰ Там же. Л. 37.

Российские субъекты и федеральный центр, подводили итог авторы справки, «еще проходят путь, пройденный цивилизованным миром и демократией Запада». «Научила ли их российская история и мировой опыт золотому правилу “не распылять власть только ради децентрализации и не концентрировать ее только ради централизации, а определять для нее тот уровень, на котором она будет наиболее действенной и полезной для управления?”»²⁶¹ – таким риторическим вопросом завершали авторы свое рассмотрение современного состояния и развития перспектив федеративных отношений в России.

Обобщая изложенный выше материал, следует еще раз подчеркнуть, что к началу 1993 г. обозначилось противостояние между региональными властями, требовавшими расширения полномочий, самостоятельности регионов и федеральным центром, видевшим в этих инициативах угрозу целостности государства. Если говорить о руководстве Свердловской области, то оно, опираясь на формирующиеся межобластные ассоциации, стремясь в условиях кризиса найти пути решения региональных проблем, постепенно наращивало свои требования к центру. Судьба областных инициатив в 1993 г. все более тесно оказывалась связана с процессами федерального уровня – противостоянием исполнительной и законодательной властей, разработкой новой Конституции Российской Федерации. Ассиметричный характер федерации подталкивал свердловское руководство, как и власти других областей и регионов, к борьбе за уравнивание своего статуса с республиками. Наличие правового и экономического неравенства между регионами, по мнению исследователя Ё. Эрреро, стала важнейшим стимулом движения за создание Уральской Республики²⁶².

Подводя итог рассмотренным в главе проблемам, следует прежде всего остановиться на исторических корнях уральского регионализма. Формирование

²⁶¹ Там же. Л. 38.

²⁶² Herrera Yoshiko M. Imagined Economies: The Sources of Russian Regionalism. P. 221.

Урала как региона, отличающегося значительной спецификой (прежде всего – в социально-экономической сфере) происходило на протяжении нескольких столетий. В XVIII в. Урал стал фактически главной промышленной базой страны, его индустриальный потенциал и впоследствии сохранял большое значение для государства. С начала XIX в. шло осмысление специфики Урала как особого, самостоятельного региона, однако на административном уровне его единство не было закреплено. Территория региона входила в состав нескольких административных единиц.

Революционный период открыл новые возможности развития Уральского региона. Выдвигались проекты автономии Урала в составе обновленной России. Краткосрочный период деятельности Временного Областного Правительства Урала был отмечен активным обсуждением вопроса об административно-политическом объединении Уральского региона, развивалось движение уральского областничества, получившее определенную популярность в среде местной интеллигенции.

В первые годы Советской власти были выдвинуты масштабные планы по пересозданию уральской промышленности, чему должно было способствовать преобразование территориальной структуры государства на основе экономического районирования. Урал, рассматривавшийся советскими теоретиками как «экономический комбинат», преобразуется в единый экономический и административный регион, Уральскую область (в состав которой, правда, не вошли национальные районы). В период социалистической индустриализации Урал вступил как единый большой регион, однако затем произошло его разделение на менее крупные административно-территориальные единицы. Правда, хозяйственное единство Урала при этом сохранялось.

Копившиеся десятилетиями проблемы социально-экономического и общественно-политического развития, не обошедшие стороной и Урал, побудили советское руководство в середине 1980-х гг. приступить к широкомасштабному реформированию сложившейся системы управления (эпоха перестройки). Вопросы отношений между центром и регионами практически сразу заняли одно

из первых мест в общественно-политических дискуссиях, развернувшихся в обстановке гласности. Выдвигались разные проекты преобразования сложившейся в СССР федеративной системы, тесно связанной со сферой межнациональных отношений. Один из проектов предполагал образования на территории РСФСР нескольких крупных автономных регионов, в число которых должен был войти и Урал. Эти идеи находили отклик и среди представителей власти, и в широких кругах интеллигенции, в том числе оппозиционной. Общественность Свердловской области все более настойчиво ставила вопрос о неравноправном положении Урала в составе государства, его чрезмерной зависимости от центра. Возникли неформальные объединения, активисты которых выдвинули лозунг «За Уральскую Республику!».

Неуклонное ухудшение экономического и социального положения в Свердловской области, обладавшей мощным индустриальным и научно-техническим потенциалом, подталкивало руководителей региона к мысли о необходимости опоры прежде всего на собственные силы в борьбе с кризисом. Формирование в начале 1990-х гг. ассоциаций межобластного экономического сотрудничества позволило региональным властям укрепить свои позиции перед лицом федерального центра, а разворачивавшиеся в России дезинтеграционные процессы, активная деятельность национальных республик по закреплению своего суверенитета побуждали их ко все более активным действиям.

Важнейшей формой таких действий стала разработка программных документов и проектов соглашений с федеральным центром в 1992 г., содержавших положения о необходимости расширения полномочий региона, повышения его статуса, передача руководству региона дополнительных рычагов управления. Однако на федеральном уровне уже началась переоценка роли региональных движений и инициатив. В их развитии стали видеть угрозу целостности государства.

Глава 2. Уральская Республика: идея и реализация

2.1. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 г. и вопрос о статусе Свердловской области

В конце марта 1993 г. Съездом народных депутатов Российской Федерации был назначен всероссийский референдум «в целях преодоления политического кризиса» на 25 апреля на всей территории России²⁶³. На голосование были вынесены вопросы о доверии Президенту, об одобрении социально-экономической политики Президента и Правительства с 1992 г., о необходимости проведения досрочных выборов Президента и народных депутатов.

В апреле 1993 г. свердловские власти приступили к более решительным действиям по расширению своих полномочий. 15 апреля 1993 г. малый Совет Свердловского областного Совета народных депутатов «в целях развития системы государственного устройства России, реализации Федеративного договора и определения статуса Свердловской области» принял решение о проведении одновременно со всероссийским референдумом опроса «жителей Свердловской области по вопросу: «Согласны ли Вы с тем, что Свердловская область по своим полномочиям должна быть равноправна с республиками в составе Российской Федерации?»²⁶⁴.

К началу проведения регионального опроса власти Свердловской области проделали большую работу. Были разработаны и разосланы по всей области методические материалы о порядке проведения опроса. К участию в опросе приглашались граждане, достигшие 18 лет, постоянно проживающие на территории Свердловской области. Проведение опроса осуществлялось по спискам жителей области, имеющих право участвовать в референдуме 25 апреля. Опрос считался состоявшимся, если в нем приняло участие более половины

²⁶³ Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29.03.1993 № 4684-I // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 14. Ст. № 501.

²⁶⁴ Методические рекомендации об организации и подведении итогов опроса жителей Свердловской области 25.04.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 79-81.

граждан, имевших право быть включенными в списки для голосования²⁶⁵. При получении одобрения более половины числа граждан, принявших участие в опросе, Свердловскому областному Совету народных депутатов предписывалось принять меры в соответствии с п. 2. ст. 5 Закона РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»²⁶⁶. Согласно данной норме, областной Совет имел право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов Российской Федерации и в Верховном Совете Российской Федерации²⁶⁷.

Вопрос, выносимый на голосование в Свердловской области, не был тематически связан с проблематикой всероссийского референдума. Однако его суть вытекала из принятой в 1992 г. антикризисной программы области, в которой ставились задачи повышения статуса региона и расширения полномочий областных властей. Формулировка вопроса, выносимого в области на голосование, касалась важнейшей проблемы российского федерализма – асимметричного характера федерации. Нараставший социально-экономический кризис стал «важнейшим фактором, обусловившим особенности деятельности региональных органов власти в 1993 г.», при этом именно регионы-доноры ощущали основную тяжесть осуществлявшихся реформ. В условиях ослабления федерального центра региональные власти стремились изменить «сложившуюся к тому времени социально-политическую систему через повышение своего статуса»²⁶⁸.

Следует отметить, что о проведении на своей территории региональных опросов объявил ряд субъектов федерации. Свердловская инициатива не являлась уникальным явлением. Вынесенный на голосование в Вологодской области

²⁶⁵ Там же.

²⁶⁶ Решение малого Совета Свердловского областного Совета народных депутатов от 15.04.1993 г. №76/17 «О проведении опроса жителей Свердловской области 25 апреля 1993 г.» (с изм., внесенными 22.04.1993 г.). // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 77.

²⁶⁷ Закон Российской Федерации от 05.03.1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Российская газета. 1992. 20 марта.

²⁶⁸ Кириллов А.Д., Кириллов Б.А. Законодатели Урала. Представители народа и государства. Екатеринбург, 2000. С. 29-30.

дополнительный вопрос был сформулирован следующим образом: «Считаете ли Вы, что края и области, в том числе и Вологодская область, должны иметь равные конституционные права с республиками, входящими в Российскую Федерацию?»²⁶⁹. В Санкт-Петербурге в бюллетень были включены два вопроса: 1) «Согласны ли Вы с тем, что новую Конституцию должен принимать не Съезд народных депутатов Российской Федерации, а специально созванный орган – Конституционное собрание с обязательно ратификацией Конституции большинством субъектов Федерации?»; 2) «Согласны ли Вы с тем, что Санкт-Петербург как субъект Российской Федерации должен иметь такие же полномочия, как республика в составе Российской Федерации?»²⁷⁰. В Республике Башкортостан Верховный Совет принял решение вынести на референдум 25 апреля дополнительный вопрос: «Считаете ли Вы, что Республика Башкортостан в интересах ее народов должна иметь экономическую самостоятельность и договорные отношения с Российской Федерацией на основе Федеративного договора и Приложения к нему от Республики Башкортостан?»²⁷¹.

Отношение к вынесению на голосование дополнительных вопросов не было однозначным даже в Администрации Президента. Член Президентского совета Э.А. Паин отмечал, что «социально-политическая ситуация в регионах России накануне референдума не дает оснований для самоуспокоенности»²⁷². Представители команды Б.Н. Ельцина явно опасались неблагоприятных для них результатов голосования по основному вопросу референдума. Спасти ситуацию, по их мнению, могло повышение явки избирателей в крупных городах, склонных поддерживать социально-экономическую программу Президента. «Если бы удалось поднять явку только в пяти крупнейших городах с 66%, как это было в 1991 г., до 75%, то это перекрыло бы все потери в сельской местности и в

²⁶⁹ Россия – страна референдумов. URL: http://gubernia.pskovregion.org/number_296/10.php?print (дата обращения: 24.03.2021).

²⁷⁰ Решение малого Совета Санкт-Петербургского городского Совета народных депутатов от 08.04.1993 г. № 112. URL: <http://docs.cntd.ru/document/2101236> (дата обращения: 24.03.2021).

²⁷¹ Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан от 02.04.1993 г. № ВС-17/48 // Советская Башкирия. 1993. № 63.

²⁷² Аналитическая записка Э.А. Паина // ГА РФ. Ф. 10015. Оп. 1. Д. 691. Л. 14-15.

национальных регионах», – подчеркивал Э.А. Паин. Повышению же явки в регионах, по его мнению, могло бы «способствовать соединение общероссийского референдума с местными по актуальным для регионов вопросам».

Однако на федеральном уровне высказывалось и негативное отношение к региональным опросам. Представители Сектора аналитической информации Администрации Президента выразили обеспокоенность по поводу инициатив Верховного Совета Башкортостана и Санкт-Петербургского городского совета. Сотрудники сектора подчеркивали, что вопросы, вынесенные властями на голосование, выходят за местные рамки, затрагивают «конституционные основы национально-государственного устройства, и их постановка на референдуме способна буквально взорвать ситуацию»²⁷³.

В свердловской прессе была развернута информационная кампания с целью оповещения населения о предстоящем опросе. Газета «Уральский рабочий» опубликовала статью, знакомящую читателей с инициативой малого Совета. В публикации было отмечено, что областной парламент уже пытался выступить с инициативой по данному вопросу, неоднократно обращался в Верховный Совет, но не получил ответа. А вот от мнения всего населения «уже не отмахнешься». Автор статьи указывал, что «опрос призван не «расшатать» целостность России, а укрепить ее», поскольку в существующих условиях области являются «наиболее экономически несамостоятельными». «Должен быть единый для всех Федеративный договор и единые права всех субъектов Федерации», – утверждал автор²⁷⁴.

Глава администрации Свердловской области Э.Э. Россель в интервью «Уральскому рабочему» рассказал о том, что свердловские инициативы о расширении экономической самостоятельности области были поддержаны Председателем Правительства В.С. Черномырдиным, но были остановлены на уровне министерств – «мол, а мы чем тогда будем заниматься?». По мнению

²⁷³ Новый этап подготовки к всероссийскому референдуму (по материалам печати) 9 апреля 1993 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 696. Л. 6.

²⁷⁴ Тимофеев Б. Мы спросим, а ответ в Москву уносим // Уральский рабочий. 1993. 17 апреля.

главы свердловской администрации, подход «всем управлять сверху» необходимо менять: министерства должны заниматься «идеологией» отрасли, стратегией развития, тогда как «конкретной работой, в том числе и управлением, должны заниматься на местах»²⁷⁵.

Пресс-центр областного Совета народных депутатов опубликовал заметку, в которой указывалось, что федеральный центр «постоянно оказывает давление на область», «вмешивается в узкотерриториальные специфические вопросы и проблемы»²⁷⁶. В такой ситуации приходится десятки раз ездить в Москву, чтобы согласовывать, «увязывать», «выторговывать» то одно, то другое». Причиной такого положения объявлялось сложившееся неравноправие субъектов федерации. В публикации отмечалось, что утвердительный ответ на вопрос, по которому проводится голосование, позволит требовать «передачи в консолидированный бюджет области на долговременной основе (сроком на 3-5 лет) твердо фиксированной доли» НДС и налога на прибыль «на основе равных с республиками ясных принципов и полной информации» и «введение на территории области одноканальной системы налогообложения». В результате должно произойти «“приращение” областной казны: перечислив определенный процент налогов в государственные федеративные органы, область остальную их часть сможет расходовать по своему усмотрению».

Пресс-центр областного совета также писал о необходимости разобраться в «полномочиях федеральных и областных органов власти при решении вопросов, связанных с федеральными программами» конверсии, охраны окружающей среды, поддержки малого и среднего бизнеса и т.д., что «позволило бы приостановить превращение области в зону экологически грязных, технологически отсталых, устаревших производств». Завершалась публикация выводом, отражавшим ключевую идею информационной кампании: «Когда в доме есть хозяин – там всегда порядок»²⁷⁷.

²⁷⁵ Тимофеев Б. Положим одно «да» на восемнадцать «нет» // Уральский рабочий. 1993. 24 апреля.

²⁷⁶ Где хозяин – там порядок // Уральский рабочий. 1993. 23 апреля.

²⁷⁷ Там же.

«Областная газета» сообщала, что при положительных результатах опроса областной Совет «начнет новый виток борьбы за равноправие». В статье говорилось, что равноправие области с другими субъектами федерации существует лишь на бумаге. Подписав Федеративный договор, область не получила реальных возможностей улучшить свою жизнь. Отмечалось, что областные Совет и администрация уже давно пытаются добиться от московских чиновников делегирования им дополнительных полномочий, но «те, естественно, не хотят». «Если права не дают, будем их отвоевывать», – заключал автор²⁷⁸.

«Вечерний Екатеринбург» утверждал, что областная инициатива получила поддержку на высшем уровне. «Наша область, борясь за самостоятельность, выступает в числе первых. В этом нас поддерживает и Президент. Но все-таки свое весомое слово должен прежде всего сказать народ»²⁷⁹.

Газета «На смену» разъясняла, что положительный результат голосования по дополнительному вопросу не будет иметь немедленного «юридического последствия», но даст основание региональным руководителям выступить с законодательной инициативой по расширению прав региона. При поддержке других краев и областей России это позволит Свердловской области первой добиться «суверенитета» от центральных министерств и ведомств, «послужить детонатором для разрушения командно-административной, бюрократической системы внутри России и установления подлинно федеративных отношений, независимо от национальности и вероисповедания». Корреспондент отметил поддержку «свободолюбивого настроения» региона со стороны Ельцина²⁸⁰.

В целом, авторы публикаций в прессе по вопросу о предстоящем голосовании концентрировали внимание читателей на нескольких моментах. Указывалось на существующую несправедливость в отношениях между центром и регионами, неравенство субъектов в связи с асимметрией федерации. Подчеркивалась недостаточность полномочий местных властей, ограничение их самостоятельности, не позволявшее решить экономические, социальные,

²⁷⁸ Равноправия хотите? // Областная газета. 1993. 20 апреля.

²⁷⁹ Минина Л. Свою судьбу определим сами // Вечерний Екатеринбург. 1993. 24 апреля.

²⁸⁰ Матюхин С. Главный вопрос референдума // На смену! 1993. 24 апреля.

экологические и иные проблемы на местах. В области, по мнению прессы, должен был появиться «местный хозяин», самостоятельно управляющий ее ресурсами. Подобный курс, как заявляли авторы статей, находит одобрение со стороны Президента и главы правительства, но тормозится законодательной властью и министерствами.

Местная пресса поддерживала Б.Н. Ельцина и в вопросах, касающихся федерального референдума. «Областная газета» заявляла, что именно Президент «объединяет Россию сегодня, а Верховный Совет и Съезд народных депутатов раскалывают единую Россию. Если согласиться с тем диктатом Верховного Совета, что проявляется по отношению к субъектам Федерации, к областям, краям, республикам России, – без института президентской власти Россия отделится от Москвы». Ссылаясь на исторический опыт, автор отмечал, что «образование ДВР, Сибирской федерации, Уральской республики, Поволжского государства – это и будет отделение от Москвы, крушение единой России»²⁸¹.

Примерно за неделю до дня проведения референдума местные политологи фиксировали рост числа жителей Свердловской области, решивших принять участие в референдуме. Их количество увеличилось за неделю с 65 до 70%. Аналитики прогнозировали, что две трети населения поддержат Б.Н. Ельцина²⁸². Можно вспомнить в связи с этим замечание Э.А. Паина о необходимости поднять явку «только в пяти крупнейших городах с 66%, как это было в 1991 г., до 75%».

Проведение опроса попыталась оспорить Прокуратура Свердловской области. Она внесла протест на решение о проведении опроса в малый Совет. Когда данный орган отклонил протест, прокурор обратился в суд, приводя в качестве одного из оснований для своих действий статью 104 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой принятие решения по вопросам национально-государственного устройства относится к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации.

²⁸¹ Клепиков В. Выбор за нами // Областная газета. 1993. 23 апреля.

²⁸² Вестник региональной информации от 21.04.1993 г. // ГАСО. Ф. 2754. Оп. 1. Д. 12. Л. 96.

Судебное решение было вынесено уже после проведения референдума и опроса. Судебная коллегия отказала в удовлетворении требований прокурора. В частности, был отклонен и признан ошибочным довод о том, что на всероссийский референдум не могут выноситься вопросы об изменении статуса субъектов Федерации и этот вопрос относится к исключительному ведению Съезда народных депутатов. Судебная коллегия отметила, что вопрос об изменении статуса области на всероссийский референдум областным Советом народных депутатов не выносился и по нему всенародного голосования не проводилось. Проведенный же в Свердловской области опрос общественного мнения жителей не влечет изменения статуса области как субъекта Федерации. Судебная коллегия также отметила то, что «опрос является местным, проведен для учета общественного мнения только жителей Свердловской области и его результаты в отличие от всероссийского референдума не обладают высшей юридической силой и не являются обязательным для применения на территории области либо республики»²⁸³.

В голосовании приняло участие 66,99% населения области, из которых 83,36% граждан высказались за равные полномочия области с республиками Российской Федерации. Поддержка Президента Ельцина в Свердловской области по вопросу федерального референдума составила 84,42%²⁸⁴. Б.Н. Ельцин сердечно поблагодарил земляков за оказанную ему и «политике преобразования» поддержку²⁸⁵.

После подведения итогов референдума президентская команда форсировала разработку и принятие новой Конституции. 29 апреля на совещании с главами субъектов Президент России представил проект основного закона. Один из разработчиков проекта С.С. Алексеев, комментируя предложенную модель федеративного устройства, отметил следующее: «У нас не было и сейчас нет настоящей Федерации. У нас было унитарное государство, и сейчас в России в

²⁸³ Решение судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда по делу № 3-4 19.05.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 99-102.

²⁸⁴ Тимофеев Б. Выбор сделан, господа! // Уральский рабочий. 1993. 29 апреля.

²⁸⁵ Телеграмма Б.Н. Ельцина администрации Свердловской области // Областная газета. 1993. 30 апреля.

основном существуют унитарные государства с вкраплениями автономий... И настоящая Федерация, по моему убеждению, будет создана тогда, когда полноправные субъекты Федерации сами будут решать все свои вопросы»²⁸⁶.

В научной литературе отмечается, что предложенный Президентом проект федеративного устройства был рассчитан на расширение его поддержки со стороны субъектов²⁸⁷. Включение в Конституцию в качестве ее второго раздела Федеративного договора «было явным «подыгрыванием» субъектам, диктовалось желанием заполучить их поддержку», однако этот договор, по мнению С.А. Авакьяна, сохранял «неравные позиции субъектов РФ по многим направлениям»²⁸⁸. Разностатусность субъектов федерации вытекала из тех полномочий и предметов ведения, которые были, согласно Федеративному договору, отнесены к ведению федерального центра и к совместному ведению федерального центра и субъектов Федерации²⁸⁹.

Для руководства краев и областей, по мнению ряда экспертов, приоритетной задачей была не борьба за закрепление роли Федеративного договора как основополагающего документа политической системы новой России, а активный поиск механизмов повышения статуса своих субъектов. Схожее мнение высказал известный специалист в области конституционного права О.Е. Кутафин, указав, что «неравноправие участников Федеративного договора провоцировало их на борьбу за уравнивание своих прав с другими субъектами в составе Федерации»²⁹⁰.

В период между опубликованием президентского проекта Конституции и открытием Конституционного совещания (30 апреля – 4 июня 1993 г.) были

²⁸⁶ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 1. М., 1995. С. 8-9.

²⁸⁷ Степанченко В.И. О предпосылках разработки Конституции Российской Федерации 1993 года и изменениях в нормах Конституций СССР и РСФСР в 90-е годы прошлого века // Юридическая наука. 2013. № 3. 2013. С. 64.

²⁸⁸ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651/> (дата обращения: 24.03.2021).

²⁸⁹ Венков А.А. Процесс становления и развития модели современного российского федерализма : конец 1980-х - начало 2000-х гг. : исторический аспект : дис. ... канд. ист. наук. Ростов-на-Дону, 2010. С. 78-79.

²⁹⁰ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 161.

сформулированы позиции участников конституционного процесса по поводу предложенного проекта. Высказывались различные, зачастую полярные, мнения.

Президиум Верховного Совета Республики Башкортостан подверг критике подготовленный командой Президента документ, отметив, что «серьезным недостатком нового проекта является то, что его первый раздел практически сводит на нет соответствующие положения Федеративного договора о государственной природе республик, об их суверенитете, территориальной целостности, о гарантиях их экономических прав, порядке введения чрезвычайного и военного положения и многие другие. Он отрицает договорно-конституционный характер развития Российской Федерации»²⁹¹.

Противоположную позицию занимали края и области. Волгоградский областной совет народных депутатов выдвинул следующие предложения по федеративному устройству: закрепление в Конституции равноправия субъектов Федерации; изложение содержания трех договоров, входящих в состав Федеративного договора, в консолидированном виде; введение единого наименования субъектов Федерации²⁹².

Против предложенного проекта выступил В.Н. Степанов, председатель Верховного Совета Республики Карелия, заявив, что в документе «выхолены принципы Федеративного договора, не сформированы механизмы его реализации, много неясностей с положением краев и областей... процесс принятия проекта Конституции затянется. Соппротивление ему будет великое»²⁹³.

Президентская команда демонстрировала готовность к поиску компромиссов и предлагала варианты разрешения спорных проблем. Председатель Государственного комитета РФ по делам федерации и

²⁹¹ Постановление Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 14 мая 1993 г. «О новом проекте Конституции Российской Федерации (президентский вариант)» // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2828. Л. 18.

²⁹² Решение Волгоградского областного совета народных депутатов от 15 мая 1993 г. № 15/295-с «О проектах Конституции Российской Федерации». [Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). Т. 4 : 1993 г. Кн. вторая (май–июнь 1993 г.). М., 2008. С. 793-794].

²⁹³ Интервью с В.Н. Степановым, председателем Верховного Совета Республики Карелия. [Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. С. 1024].

национальностей С.М. Шахрай на сессии Иркутского областного совета народных депутатов отметил, что права краев и областей и республик будут выровнены в налоговой, бюджетной, социально-культурной сфере, а в области «государственной атрибутики в полном виде – Президент, Парламент, Конституция, герб, гимн, флаг» – равноправия добиваться, по мнению федерального чиновника, не следует²⁹⁴.

Развернувшаяся дискуссия показала, насколько по-разному воспринималась участниками конституционного процесса будущая модель федеративного устройства. Как отмечает О.Г. Румянцев, занимавший в то время пост ответственного секретаря Конституционной комиссии, «победного шествия первоначального президентского проекта Конституции не случилось: реакция общества, юристов, регионов была весьма сдержанной, что укрепило власть в мысли о важной согласительной роли Конституционного совещания»²⁹⁵.

Опираясь на результаты опроса относительно статуса Свердловской области, власти региона в условиях стремительно развивавшегося на федеральном уровне конституционного процесса активизировали борьбу за расширение своих прерогатив. Пресс-служба главы администрации Свердловской области распространила сообщения о том, что в начале мая Э.Э. Россель встречался с Б.Н. Ельциным и проинформировал Президента о результатах регионального опроса²⁹⁶. На майской сессии малого Совета обсуждались перспективы реализации Федеративного договора, депутатам федерального представительного органа от области рекомендовалось войти с «законодательной инициативой в Верховный Совет РФ и представить разработанные облсоветом поправки к Конституции в части выравнивания прав субъектов федерации»²⁹⁷.

²⁹⁴ Стенограмма выступления Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С.М. Шахрая на XIII сессии Иркутского областного Совета народных депутатов 21-го созыва от 20 мая 1993 г. [Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) : в 6 т. Т. 4 : 1993 г. Кн. вторая (май – июнь 1993 г.). С. 294].

²⁹⁵ Из истории создания Конституции Российской Федерации. С. 44.

²⁹⁶ Губернатор – у президента // Вечерний Екатеринбург. 1993. 7 мая.

²⁹⁷ Минина Л. Уравнили в правах // Вечерний Екатеринбург. 1993. 21 мая.

В мае в Екатеринбурге прошло совещание представителей уральских областей, обсудивших президентский проект Конституции. По его итогам Э.Э. Россель отметил, что в целом проект получил поддержку. Однако серьезные замечания были высказаны по вопросам территориального устройства. По словам главы свердловской администрации, в проекте «четко просматриваются различия в правах между областями и республиками. Мы боремся за экономическую самостоятельность, за то, чтобы никто не имел никаких приоритетов, а сверху вновь предлагают, по сути, то же самое неравенство». Россель отметил, что оставлять деление государства на республики и области – «значит заложить основу следующего этапа развала России». Россель предложил вести разделение государства на равные по правам губернии²⁹⁸. Председатель Свердловского областного Совета А.В. Гребенкин напомнил, что «почти два миллиона жителей области положительно ответили на вопрос о равноправии субъектов Федерации и не учитывать это мнение, хотя оно и не имеет юридической силы, нельзя». Он также подверг критике включение в текст Конституции Федеративного договора, «которому там совсем не место, ибо очень уж он несовершенно»²⁹⁹.

В конце мая в Институте философии и права Уральского отделения Российской академии наук был проведен круглый стол с участием представителей областной власти и научного сообщества, посвященный обсуждению итогов регионального опроса. А.В. Гребенкин в ходе своего выступления отметил, что в нынешних условиях по всем вопросам субъектам федерации «приходится обращаться наверх». «Положительный ответ, полученный при опросе, позволяет нам принять Устав области, согласно которому мы можем в порядке законодательной инициативы выдвигать свои предложения в Конституции, тем более что Верховный Совет за год не разработал документов по совместной компетенции субъектов федерации», – сказал Гребенкин.

В ходе дискуссии были высказаны различные варианты повышения статуса области. Предполагалось, что область может:

²⁹⁸ Пономарева Н. Губернаторы за губернии // Областная газета. 1993. 21 мая.

²⁹⁹ Там же.

- получить статус свободной экономической зоны;
- встать на «директивный путь» (федеральные власти передают часть полномочий региону);
- принять через областной Совет правовые акты, которые расширяют самостоятельность области, явочным порядком;
- выбрать «путь совместного паритета» (все субъекты федерации, объединившись, добиваются повышения своего статуса);
- действовать в связке с другими областями, особенно с теми, кто нуждается в продукции Свердловской области; укреплять союз областей и региональную власть;
- разработать систему управления областью в условиях суверенности, добиваться повышения статуса совместно с другими субъектами федерации³⁰⁰.

Перед началом работы Конституционного совещания на сессии малого Совета обсуждались конституционные проекты, были внесены некоторые предложения и замечания. Депутаты малого Совета полагали, что Верховному Совету и Президенту необходимо разработать согласованный проект Конституции путем обсуждения на заседаниях Конституционного совещания³⁰¹. Уже разработанные проекты вызвали критические оценки. Они «практически не уделяют внимания областям и краям, оба далеки от идеи федерализма», – подчеркивал А.В. Гребенкин³⁰².

Были сформулированы предложения по федеративному устройству государства, которые, по замыслу руководства региона, должны были учитываться в ходе работы над проектом Конституции Российской Федерации:

1. Закрепление в проекте Конституции положения, согласно которому четко разграничивается компетенция федеральных органов власти, совместная компетенция федеральных органов и субъектов федерации. Федеральные органы

³⁰⁰ Косинская Т. От полномочий не откажемся // Областная газета. 1993. 28 мая.

³⁰¹ Пономарева Н. Совещаться можно. Но статус не менять // Областная газета. 1993. 4 июня.

³⁰² Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 24-30 мая 1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 22. Л. 80.

власти должны были разрабатывать и утверждать Основы законодательства, субъекты Федерации – принимать правовые акты в развитие этих Основ³⁰³.

2. Включение в проект Конституции в адаптированном виде правовых норм Протокола к Федеративному договору как его составной части³⁰⁴.

3. Временное сохранение правовой силы Федеративного договора и внесение в раздел о переходных положениях норм, регламентирующих порядок внесения в его текст положений о равноправии республик, краев и областей.

4. Закрепление в проекте Конституции возможности заключения социально-политических и экономических соглашений между федеральными органами власти и субъектами федерации в качестве одного из механизмов реализации совместной компетенции.

5. Включение в проект Конституции нормы, согласно которой Основы законодательства Российской Федерации считаются принятыми в том случае, если за них проголосовало не менее двух третей от числа депутатов, избранных в Совет Федерации³⁰⁵.

Таким образом, свердловские власти продолжали реализовывать свою программу и продвигались к достижению ранее намеченных целей. Разрабатывались новые инициативы – по расширению полномочий, разграничению предметов совместного ведения, заключению соглашений между центром и регионами и т.д. Ключевое значение имели в данном случае результаты проведенного в области опроса. Региональные власти теперь могли ссылаться на то, что их предложения пользуются поддержкой народа. 5 июня 1993 г. открылось

³⁰³ По вопросам совместного ведения «федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты» (ч. 2 ст. 84.11 Конституции РСФСР). В связи с тем, что принятие Основ законодательства затягивалось, власти Свердловской области неоднократно пытались активизировать этот процесс.

³⁰⁴ Протокол являлся неотъемлемой частью Федеративного договора для подписавших его краев, областей. Он определял дополнительные предметы совместного ведения по разграничению государственной собственности на территории края, области; установлению общих принципов бюджетной системы, налогообложения в Российской Федерации; изменению границ краев и областей и затрагивались некоторые другие вопросы.

³⁰⁵ Предложения малого Совета // Областная газета. 1993. 8 июня.

Конституционное совещание, в работе которого должна была принять участие и делегация Свердловской области.

Примечательно, что в тот же день, 5 июня Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РСФСР рассмотрела кассационный протест прокурора на решение Свердловского областного суда по проведению опроса граждан и не нашла оснований к отмене решения. Судебная коллегия отметила, что решение о проведении опроса жителей Свердловской области принято в пределах компетенции областного Совета народных депутатов (малого Совета), а его результаты не обладают высшей юридической силой и не являются обязательными для применения на территории области или республики³⁰⁶.

2.2. Работа Конституционного совещания и провозглашение Уральской Республики³⁰⁷

Движение за создание республики на Урале развивалось параллельно с процессом разработки новой Конституции Российской Федерации, важнейшую часть которой составляли положения, касавшиеся федеративного устройства государства. Дискуссии при обсуждении данных положений отличались значительной остротой.

Первый этап подготовки проекта основного закона в рамках Конституционного совещания проходил с 5 июня по 12 июля 1993 г. Открывая совещание, Президент отметил, что важным условием единства российского государства является федерализм, а хаотические процессы децентрализации могут привести к разрушению государства. «Недопустима какая-либо ревизия Федеративного договора, он является реальным воплощением согласия между

³⁰⁶ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РСФСР по делу №45-Г93-46 от 05.06.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 103-105.

³⁰⁷ При подготовке данного параграфа диссертации использованы следующие публикации автора: Осипов И.В. Проект создания Уральской республики в 1993 г. // Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). 2018. № 3. С. 143-161; Осипов И.В. Равноправие субъектов Российской Федерации в дискуссиях конституционного совещания // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 74. С. 84-104.

подавляющим большинством субъектов Федерации и федеральной властью. Более того, наша работа над проектом Конституции должна идти по пути устранения расхождений между ее статьями и положениями Федеративного договора», – подчеркнул Президент³⁰⁸.

Один из разработчиков проекта Конституции С.С. Алексеев в своей речи наметил основные положения, которые должны были лечь в основу федерального устройства. «Может быть, нужно только краям и областям дать статус, равный по экономическим и социальным вопросам. Надо обязательно определить механизм реализации Федеративного договора. Но если концепция Конституции образует его душу, то Федеративный договор образует его сердце»³⁰⁹.

Конституционное совещание состояло из 5 групп, работу каждой из которых направляли координаторы. Под председательством одного из координаторов в рамках группы проходили заседания для постоянного рассмотрения проекта Конституции Российской Федерации и обсуждения обобщённых поправок с целью одобрения или отклонения рассматриваемого предложения или поправки путём голосования членов группы. Координаторы входили в состав рабочей комиссии по доработке проекта Конституции, руководство которой осуществлял глава Администрации Президента С.А. Филатов. Рабочая комиссия фактически занималась анализом возникающих проблем, а также сведением наработок групп воедино.

Напряженная ситуация складывалась в ходе работы группы представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга (вторая группа)³¹⁰.

Именно в ходе работы этой группы развернулись наиболее острые дискуссии по различным вопросам федеративного устройства. Республики,

³⁰⁸ Конституционное совещание. Т. 2. М., 1995. С. 11.

³⁰⁹ Там же. С. 19.

³¹⁰ В состав первой группы входили представители федеральных органов государственной власти, третьей – представители местного самоуправления, четвертой – представители политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий, пятой – представители товаропроизводителей и предпринимателей.

получившие широкие полномочия и государственный статус, крайне отрицательно смотрели на возможное уравнивание их прав с краями и областями, перспективу пересмотра Федеративного договора. Дискуссии разворачивались и на заседаниях других групп, во время общих пленарных заседаний, в кулуарах и на страницах печати.

Представитель экспертной группы Н.А. Богданова, комментируя на одном из заседаний включение в проект Конституции положения о равноправии субъектов, отметила следующее: «Нам бы хотелось сделать классическую федерацию, нам бы хотелось сделать стойкую федерацию, стабильную федерацию, а этого невозможно достичь без объявления субъектов Федерации равноправными... Я думаю, что субъекты Федерации равноправны, но здесь есть исключения, что как раз и не делает это равноправие абсолютным. Это исключение касается политических прав, которые имеют республики, потому что мы здесь провозгласили право народов на самоопределение, и это право народы использовали в форме провозглашения республики как государства, а государство имеет ряд политических прав, которые не свойственны государственно-территориальным образованиям»³¹¹.

Свердловская «Областная газета» опубликовала комментарий Э.Э. Росселя относительно хода Конституционного совещания. Он отметил, что дискуссия носит конструктивный характер, «без митинговщины». Однако обсуждение проектов было начато «с тех разделов, по которым мнения в основном совпадают», тогда как по вопросам о государственном устройстве «наблюдаются противоречия». «Свое мнение на этот счет я высказывал неоднократно и постараюсь провести его и на совещании. В основу должен быть положен территориальный принцип деления России, который бы гарантировал равные экономические и политические права всем субъектам Федерации. Кстати, эту позицию поддерживают многие главы администраций областей и краев» — заключил Э.Э. Россель³¹².

³¹¹ Конституционное совещание. Т. 5. С. 93.

³¹² Рассматриваются два проекта // Областная газета. 1993. 11 июня.

На пленарном заседании Конституционного совещания, проходившем 10 июня, заместитель Председателя Верховного Совета Н.Т. Рябов представил три основные модели федеративного устройства:

1. Построение федерации как союзного государства (проект, предложенный Республикой Калмыкия – Россия состоит из 22 субъектов федерации, т.е. республики сохраняют свой статус, а все края, области и города федерального значения составляют один субъект);
2. Построение федерации как объединение полностью равноправных экономически и политически субъектов Российской Федерации;
3. Сохранение существующего положения, при которой субъекты федерации обладают разными правами³¹³.

Мэр Санкт-Петербурга А.А. Собчак в своем выступлении отметил: «Можно настаивать на равенстве субъектов Федерации или, наоборот, на приоритете и абсолютном приоритете, вплоть до государственного суверенитета республик, но надо помнить, что прежний режим нам оставил «минные поля», и либо мы будем взрываться на этих «минных полях» и доведем дело до югославизации, либо мы найдем компромисс. Мне кажется, он единственный: надо сохранить то, что есть в нынешней Конституции по вопросам федеративного устройства, и двигаться дальше, поручив в принципе новому парламенту, когда он будет избран, решение этих вопросов, снятие противоречий на будущее – это дело многих лет»³¹⁴. На выступление Собчака отреагировал Б.Н. Ельцин: «Насчет равенства субъектов Российской Федерации, конечно, будет развернута дискуссия, и она идет во всех группах, но стоит подумать и над такой формулировкой – «кроме институтов государственности», которые должны быть носители только республик. Во всем остальном... Ну зачем... области верховный совет?!»³¹⁵.

На заседании Конституционного совещания выступил и Э.Э. Россель. Он напомнил об историческом опыте деления государства на губернии, а также

³¹³ Конституционное совещание. Т. 5. С. 372.

³¹⁴ Выступление А.А. Собчака. Пленарное заседание Конституционного совещания 10.06.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 21. № fond21_1.68. URL: <https://yeltsin.ru/archive/audio/64391/> (дата обращения: 24.03.2021).

³¹⁵ Там же.

указал на положение, которое «несомненно поддерживается всеми главами администраций, это то, что должен быть единый принцип равенства губерний и республик: экономического, правового и политического. Здесь абсолютно 100 процентов глав администраций, все руководители поддерживают этот вопрос. И считал бы необходимым в новой Конституции вопрос федеративного устройства решить, тем более что мы с вами впервые демократическим путем строим федеративное государство»³¹⁶.

Дискуссии продолжались, периодически приобретая характер явного противостояния. Ряд участников совещания, особенно представители республик, выступали против корректировки норм Федеративного договора, за широкую трактовку права на самоопределение (без указания «в составе Российской Федерации»), особый политический статус республик.

11 июня на заседании второй группы выступил председательствующий С.М. Шахрай. Отметив, что края и области не претендуют на государственный статус, на наличие у них верховных советов, президентов, гражданства, конституции, он предложил следующее решение проблемы равноправия субъектов: дать определения понятий (республика – это «суверенное государство в составе Российской Федерации»; края, области, автономной области, автономные округа – это «автономные территориальные образования в составе Российской Федерации»), а после этого установить норму – «субъекты Российской Федерации равноправны». «Это равноправие не будет означать изменения статуса республик, и мы дальше в статьях Конституции запишем это равноправие», – отметил Шахрай³¹⁷. После продолжительной дискуссии вторая группа утвердила это предложение. Однако данное решение, особенно положение о суверенитете республик, вызвало волну критики в других группах. В частности, на заседании группы представителей федеральных органов государственной власти член Президентского совета Л.В. Смирнягин отметил, что «формулировка «республика

³¹⁶ Выступление Э.Э. Росселя. Пленарное заседание Конституционного совещания 10 июня 1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 21. № fond21_1.68. URL: <https://yeltsin.ru/archive/audio/64391/> (дата обращения: 24.03.2021).

³¹⁷ Конституционное совещание. Т. 6. С. 132.

– суверенное государство» крайне тягостна, и, надо сказать, наступил час «икс», что называется, надо принимать конкретное решение. Игры с псевдосуверенными республиками кончаются, мы записываем норму. В таком виде норма будущая, без статьи о запрете выхода, отделения, выглядит устрашающе»³¹⁸.

На следующем заседании второй группы С.М. Шахрай, отметил: по итогам прошедших дискуссий было установлено, что «равноправие необходимо краям и областям, с одной стороны, и республикам в их взаимоотношениях с федеральными органами власти, чтобы не было дискриминации по отношению к различным субъектам. Это главное в том равноправии, которого добивались субъекты Российской Федерации»³¹⁹.

Промежуточный итог дискуссии по поводу статуса субъекта попытались подвести на пленарном заседании 16 июня. Б.Н. Ельцин отметил, что «на Совещании субъекты Федерации сделали самый значительный после подписания Федеративного договора шаг к устранению разногласий. Формула о том, что во взаимоотношениях с федеральными органами власти субъекты Федерации равноправны между собой, открывает новые возможности для развития реального российского федерализма»³²⁰. По итогам пленарного заседания было принято заявление о проекте новой Конституции, в котором указывалось: «Во взаимоотношениях с федеральными органами власти субъекты Федерации равноправны между собой»³²¹.

Однако достигнутый компромисс многих не устраивал. Недовольство вызывали и прошедшее пленарное заседание, и процедуры принятия упомянутого заявления, и выработанные формулировки. Л.В. Смирнягин, критикуя предложенное решение, отметил следующее: «Нам предлагается паллиатив: пусть субъекты будут равны в отношениях с федеральным уровнем, но различаться политически, как это закреплено в Федеративном договоре. На самом деле это ловушка. Практика, скажем, прошлого года, когда действовал Федеративный

³¹⁸ Конституционное совещание. Т. 8. С. 5.

³¹⁹ Конституционное совещание. Т. 7. С. 129.

³²⁰ Конституционное совещание. Т. 10. С. 306.

³²¹ Там же. С. 310.

договор, показывает, что политические преимущества очень легко конвертируются в преимущества экономические... Закрепление такого рода политических неравенств гарантирует, при наличии к тому же весьма детального Федеративного договора, существование преимуществ и экономических»³²².

Работа Конституционного совещания затягивалась, попытка президентской команды в сжатые сроки завершить обсуждение проекта фактически провалилась. Срок завершения подготовки Конституции был установлен президентским указом – 16 июня³²³. Однако проведенное пленарное заседание показало, что до подведения итогов еще далеко.

Заявления о повышении статуса регионов и преобразовании краев и областей в республики звучали на заседаниях групп Конституционного совещания на протяжении всего периода его действия. Упоминалось о возможности создания Донской казачьей республики на базе Ростовской области, Азово-Черноморской республики (совместно с Краснодаром и Ставрополем), появлении Иркутской республики³²⁴, говорилось о том, что «Чита и Вятка на своих областных Советах приняли решение, теперь они республики»³²⁵. Активно велось обсуждение подобных проектов в кулуарах Совещания.

16 июня в газете «Вечерний Екатеринбург» было опубликовано интервью с главой администрации Свердловской области Э.Э. Росселем, в котором он высказался за равные прав республик, краев и областей – «как экономических, так и политических, и нормотворческих». По его словам, вопреки мнению, что «подобная «суверенизация» ослабит Россию, ее центр», сложится иная обратная ситуация – «сильные регионы значительно укрепят центр, всю страну. На местах появится элементарная заинтересованность в работе, в углублении экономических реформ»³²⁶.

³²² Конституционное совещание. Т. 15. М., 1996. С. 101.

³²³ Указ Президента Российской Федерации от 02.06.1993 г. № 840 «О порядке работы конституционного совещания» // САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2105.

³²⁴ Конституционное совещание. Т. 9. 1995. С. 166.

³²⁵ Конституционное совещание. Т. 11. 1996. С. 117.

³²⁶ Левин А. О равенстве субъектов федерации // Вечерний Екатеринбург. 1993. 16 июня.

Подобные заявления не выходили за рамки прежней риторики Росселя, однако вскоре его заявления начали приобретать более радикальный характер. Выступая 18 июня перед журналистами, Россель заявил о возможном создании Уральской Республики³²⁷. Прозвучали заявления об объединении «пермяков, челябинцев, тюменцев, оренбуржцев, вятичей, курганцев и других уральцев, традиционно проживающих в этом регионе» в силу существования неравенства в экономических правах автономий, краев и областей³²⁸.

Председатель областного Совета народных депутатов А.В. Гребенкин подтвердил, что на совещании представителей Курганской, Пермской, Свердловской и Челябинской областей состоялось обсуждение возможности образования Уральской Республики ввиду «объективной необходимости децентрализации власти в России»: «Всем идея понравилась, смущает только одно – возможная потеря статуса субъектов Федерации теми областями, которые решат объединиться в мини-Федерацию. Здесь готового решения пока нет, но оно, конечно, найдется, и ничьи права не будут ущемлены»³²⁹.

А.В. Гребенкин заявил, что Уральский регион может самостоятельно решать задачи местного значения, тогда как за федеральным центром следует закрепить только вопросы обороны, безопасности, охраны границ, фундаментальных исследований. Говоря о том, что «надо объединяться и обеспечивать приращение богатства территорий не за счет выпрошенного у центра, а за счет кооперации», Гребенкин назвал два возможных пути защиты политических и экономических прав уральцев. Первый путь состоял в объединении областей региона в Уральскую Республику. Второй путь заключался в создании республики на базе Свердловской области³³⁰. Гребенкин отметил, что «республика сегодня вполне реальна. И если мы ее учредим – жители только выиграют. Кстати, столь активно действовать нас заставляло именно мнение

³²⁷ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 14-20 июня 1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 23. Л. 5.

³²⁸ Вестник региональной информации от 18.06.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 14. Л. 81.

³²⁹ Отступать некуда // Областная газета. 1993. 23 июня.

³³⁰ Вестник региональной информации от 21.06.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 14. Л. 86.

населения Свердловской области, выраженное во время апрельского референдума»³³¹.

Председатель областного Совета заявил, что, в случае одобрения депутатами Совета инициативы о повышении статуса области до республики, он готов к борьбе за признание республики федеральными властями. А.В. Гребенкин не исключил, что эта борьба будет длительной и сложной: «Иного, увы, не дано ситуацией. В проекте новой Конституции предлагается просто игра слов: вместо «административно-территориальных» напишут «государственно-территориальные» образования, а всё прочее останется прежним. Мы стоим на пороге серьёзных решений, и проблема не в том, что сделаем что-то не одобренное верхами, а в том, что слишком долго ничего не делали. Дождаться можно ведь и такого, например, как проект, предложенный Республикой Калмыкией. В нём фигурируют всего 22 субъекта Федерации: сначала 21 республика, начиная с самой Калмыкии, и 22-й – вся остальная Россия. С точки зрения некоторых глав республик такое строение государства было бы идеальным». Председатель областного Совета отверг обвинения, прозвучавшие в адрес Свердловской области относительно того, что ее действия способствуют развалу России, отметив: «Мы видим тенденцию, видим, к чему ведет продолжение сталинско-абдулатиповской национальной политики, и не можем просто прятать голову в песок»³³².

Э.Э. Россель провел пресс-конференцию, после которой в «Областной газете» была опубликована статья «Даёшь Уральскую республику!..». «И будут у нас большая страна Россия и еще одна республика чуть поменьше, – говорилось в статье. – Если объединятся в неё все области Большого Урала, то жить наверняка будем хорошо: потенциал региона таков, что его вполне хватит на всех. И объединяться-то ведь будем не на ровном месте. Урал исторически

³³¹ А жители только выиграют // Областная газета. 1993. 22 июня.

³³² Пономарева Н. Отступить некуда // Областная газета. 1993. 23 июня.

сформировался как единое экономическое пространство... Такова логика развития России: её будущее – за крупными регионами»³³³.

На 25 июня было назначено совещание представителей уральских областей по вопросу о создании ассоциации с полномочиями республики³³⁴. В конце июня Э.Э. Россель поделился идеей создания Уральской Республики с одним из авторов проекта конституции Российской Федерации С.С. Алексеевым. Новая республика, по мнению главы свердловской администрации, должна была охватить территорию экономического района, который складывалось на протяжении веков³³⁵. Алексеев отметил: «Уральская Республика в конечном счете должна быть. Вполне возможно, что две, три, четыре, а, может быть, больше территорий объединятся между собой, создав Федерацию областей»³³⁶.

Совещание должно было подготовить почву для заключения соглашения с другими уральскими областями о начале совместных действий по объединению в единый субъект. Однако конкретных результатов – видимо, из-за нехватки времени – достичь не удалось, и свердловские власти решили действовать самостоятельно. 28 июня на заседании Правительства Свердловской области был рассмотрен вопрос об изменении конституционно-правового статуса области. По результатам обсуждения проект соответствующего решения был вынесен на рассмотрение областного Совета народных депутатов³³⁷.

Таким образом, в июне 1993 г. представителями региональной власти был открыто поставлен вопрос об образовании Уральской Республики. В «Обзоре общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 21-27 июня 1993 г.», подготовленном региональным информационным агентством «Европейско-Азиатские новости», говорилось, что идея республики «родилась уже давно в среде демократической интеллигенции и лишь сейчас была поддержана руководством области». Вместе с тем в «Обзоре» отмечалось, что

³³³ Леонова Н. Даёшь Уральскую республику!.. // Областная газета. 1993. 22 июня.

³³⁴ Вестник региональной информации от 22.06.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 14. Л. 92.

³³⁵ Вестник областной информации от 25.06.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 14. Л. 110.

³³⁶ А почему бы не губернии // Областная газета. 1993. 29 июня.

³³⁷ Протокол заседания Правительства Свердловской области от 28.06.1993 г. № 22 // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 1. Д. 106. Л. 87-89.

отношение лидеров ряда общественно-политических организаций Екатеринбурга к провозглашению Уральской Республики было отрицательным³³⁸.

1 июля состоялось заседание Совета народных депутатов по вопросу об изменении статуса области. Э.Э. Россель и А.В. Гребенкин в ходе своих выступлений подтвердили необходимость такого шага. Однако предлагаемый вариант развития не устраивал часть депутатов. Некоторые сомневались, были ли использованы все имеющиеся возможности для получения равных с республиками прав в бюджетной сфере, собственности и использования природных ресурсов. Другие опасались, не подстегнет ли провозглашение республики сепаратизм, не приведет ли это к распаду Российской Федерации. Представитель областной прокуратуры обратил внимание на то, что ссылка на результаты апрельского опроса некорректна. Участники опроса голосовали не за провозглашение Уральской Республики, а за уравнивание Свердловской области в правах с другими субъектами Российской Федерации³³⁹.

Было высказано несколько альтернативных предложений: 1) обратиться к Конституционному совещанию с предложением об устранении существующего деления субъектов по национальному признаку, установлении равного политического и экономического статуса субъектов; 2) призвать федеральный центр признать социально-экономический и политический статус Свердловской области равным статусу республики с внесением соответствующего пункта в проект федеральной Конституции³⁴⁰.

Народный депутат Л.П. Мишустина в своем выступлении отметила: все предложенные варианты сходятся в том, что «построение России должно быть территориальным»³⁴¹. Альтернативные предложения, по её мнению, «более спокойные, но их просто положат под сукно, и на этом все кончится».

³³⁸ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 21-27 июня 1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 23. Л. 34-35.

³³⁹ Виравева Е. Уральская Республика Эдуарда Росселя. Часть I: принятие декларации (документы) // РИА Новый день. URL: <https://newdaynews.ru/ekb/647752.html> (дата обращения: 24.03.2021).

³⁴⁰ Там же.

³⁴¹ Минина Л. Поживем в столице // Вечерний Екатеринбург. 1993. 3 июля.

По итогам голосования был поддержан вариант повышения статуса области до уровня республики – за него проголосовали 152 депутата³⁴². Было принято решение «О статусе Свердловской области в составе Российской Федерации». В документе Свердловская область объявлялась «республикой в составе Российской Федерации (Уральская Республика)»³⁴³. Свое решение свердловские депутаты представили как выражение стремления к:

- «укреплению российской государственности на основе формирования Федерации равноправных субъектов;
- обеспечению равных прав российских граждан на участие в осуществлении народовластия и представительство в органах власти Федерации независимо от национальности и места проживания;
- последовательному разграничению компетенции и предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- созданию условий для надлежащего выполнения органами власти РФ и ее субъектов своих функций, к сохранению целостности и управляемости экономических и социальных систем федерального уровня;
- оздоровлению отношений между различными субъектами Российской Федерации;
- эффективному проведению экономической реформы, антикризисных мер и социальной политики;
- позитивному развитию конституционного процесса в Российской Федерации... в соответствии с Конституцией РФ и результатами голосования населения Свердловской области по вопросу о ее статусе в составе Российской Федерации»³⁴⁴.

Группа из четырех депутатов, несогласных с результатами голосования, подписала заявление, в котором говорилось о том, что по единству России

³⁴² Виравева Е. Уральская Республика Эдуарда Росселя. Часть I: принятие декларации (документы). URL: <https://newdaynews.ru/ekb/647752.html> (дата обращения: 24.03.2021).

³⁴³ Решение Свердловского областного Совета народных депутатов «О статусе Свердловской области в составе Российской Федерации» от 01.07.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 83.

³⁴⁴ Там же.

нанесен еще один удар. При дальнейшей суверенизации областей и краев «государство будет развалено окончательно, а русская нация расчленена». По мнению депутатов, элиты субъектов федерации «стремятся с помощью регионализации ускорить приватизацию в своих интересах. Они рассчитывают увеличить масштаб распродажи природных ресурсов, став хотя бы и микропрезидентами, микроминистрами». Опрос среди населения области, еще раз подчеркнули депутаты, касался ее равноправия с другими субъектами, а не создания уральского государства. Противники создания республики видели перспективу не в наращивании обособления, а в более тесном объединении «краев, областей и всех республик, ныне не выделяющих себя из России»³⁴⁵.

Отрицательно отнеслись к проектам создания Уральской Республики и некоторые лидеры партий и уральских общественно-политических движений. Председатель свердловской организации Республиканской партии России Т.Е. Алайба охарактеризовала этот акт как «кукиш в кармане Ельцину и демократическому процессу». По ее мнению, требуются более «цивилизованные формы борьбы за равенство субъектов Федерации». Член ЦК РКРП В.А. Копырин охарактеризовал создание Республики как «игру, не имеющую политического значения». Руководитель фонда поддержки Президента А.И. Таначева заявила о «несогласии с созданием Уральской Республики, назвала это шаг развалом России». По ее мнению, результаты апрельского опроса были фальсифицированы. Сопредседатель организации «Долой трущобы!» В.В. Ганьжин назвал решение о создании республики проявлением борьбы за власть, которая не принесет ничего хорошего обычным гражданам³⁴⁶.

Противником идеи Уральской Республики был также председатель Свердловского городского Совета Ю.Е. Самарин, выступавший за развитие самоуправления и увеличение объема полномочий городов и сельских населенных пунктов. Он заявил, что отрицательно относится к подобным

³⁴⁵ Заявление группы депутатов в связи с объявлением Свердловской области республикой от 02.07.1993 г. [Цит. по: Кириллов А.Д. Урал: тенденции политического развития (1991-1993). Екатеринбург, 1993. С. 106-107].

³⁴⁶ Вестник областной информации 09.07.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 15. Л. 34.

инициативам, которые приводят в конечном итоге к суверенизации региона³⁴⁷. Подобные действия, как отмечал Самарин, могут уже на территории России способствовать развитию процессов, подобных тем, которые привели к развалу СССР. Легитимность референдума Самарин отрицал. «Я лично голосовал против, – заявлял председатель Совета, – граждане голосовали не за республику, поэтому решение областного Совета и областной Администрации есть обман собственных граждан»³⁴⁸.

За пределами области решение свердловских властей также вызвало неоднозначную реакцию со стороны средств массовой информации, политических и государственных деятелей, представителей общественности. «Именно противоречия в определении прав субъектов Федерации, кто их должен иметь больше или меньше: республики или края и области, сыграли решающую роль в создании той самой Уральской Республики», – писала «Российская газета»³⁴⁹. «Политический смысл решения ясен, – утверждали «Известия». – Президентская команда (а губернатор Э. Россель и спикер местного парламента А. Гребенкин безусловно принадлежат к ней) пытается создать мощный противовес национальным республикам». В статье указывали и причины социально-экономического характера – наличие у области сильной промышленной базы с одной стороны, продолжающееся нарастание экономического кризиса с другой – подтолкнувшие регион к такому шагу³⁵⁰.

«Московские новости» в статье, посвященной провозглашению Уральской Республики, вспомнили о создании в начале 1990-х гг. крупных экономических объединений и корпораций («Большой Урал», «Большая Волга» и т.д.). Отмечалось, что по прошествии двух лет «звучных имен тех корпораций словно бы и не было, а провинциальные политики, как эсеры в 1917 г., загорелись новой

³⁴⁷ Самарин Ю.Е. об Уральской Республике // История Екатеринбургской городской Думы. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CucAxo-RUPg> (дата обращения: 24.03.2021).

³⁴⁸ Самарин Ю.Е. об Уральской Республике (продолжение) // История Екатеринбургской городской Думы. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Lpdhc6LxEtY> (дата обращения: 24.03.2021).

³⁴⁹ Линьков А. Процесс пошел, но не в ту сторону // Российская газета. 1993. 6 июля.

³⁵⁰ Пашков А. Эскалация спора субъектов Федерации: провозглашена Уральская республика // Известия. 1993. 3 июля.

идеей – создают на своих территориях республики. Главный побудительный мотив – опять разочарование политикой центра, желание восстановить «социальную справедливость», попранную особыми правами республик». Во многом так получилось потому, что корпорации 1990-91 гг. «были не в состоянии вести самостоятельную экономическую политику», поскольку не имели соответствующего статуса³⁵¹.

Пожалуй, одним из немногих положительных откликов на повышение Свердловской областью своего статуса оказалась телеграмма от председателя исполкома Всемирного конгресса татар И.Р. Тагирова, в которой были выражены поздравления «в связи с провозглашением Уральской Республики, сердечные пожелания успехов на пути к самостоятельности»³⁵².

В прессе приводились мнения высших должностных лиц. Президент Б.Н. Ельцин заявил, что решения Свердловского и Вологодского областных Советов о преобразовании своих регионов в республики несвоевременны, и предложил им «самим приостановить свои решения до согласования этих вопросов в ходе следующих этапов Конституционного совещания». Председатель Верховного Совета Р.И. Хасбулатов отметил, что провозглашение Уральской республики «является прямым следствием Конституционного совещания», а процесс «провозглашения республик» будет продолжаться. Свою позицию высказал Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин, указав, что утвердить изменение статуса области «может только съезд двумя третями голосов. Иное решение юридической силы не имеет»³⁵³.

Глава Администрации Президента С.А. Филатов охарактеризовал это событие как серьёзный удар по конституционной реформе, не способствующий принятию новой Конституции. «Подобные действия, а ожидается, что такое решение будет принято и по «Приморской республике», могут увести нас на

³⁵¹ Перцевая Л. Родина Президента хочет стать республикой // Московские новости. № 27. 1993. 4 июля.

³⁵² Вестник областной информации от 14.07.1993 г. // ГАСО. Ф. 2754. Оп. 1. Д. 15. Л. 55.

³⁵³ Орлов В. Зорькин предостерегает федерацию от «самоубийства» // Московские новости. 1993. 18 июля.

стезю политической борьбы и на мобилизацию усилий по поддержанию целостности Российской Федерации», – заявил Филатов³⁵⁴.

На заседании группы представителей субъектов Конституционного совещания С.М. Шахрай прокомментировал инициативу свердловских властей следующим образом: «Я по-прежнему отношусь крайне отрицательно к такому решению, тем более был сложный процесс поиска взаимоприемлемой формулы с краями и областями... Боюсь, это может привести вообще к невозможности согласовать данный раздел»³⁵⁵. «Все здесь присутствующие, кроме тех, кто подключился в конце работы, – отметил Шахрай, – действительно помнят, как рождались эти формулировки, но есть общее понимание той или иной формулировки, и искусственно сейчас снять дискуссию не удастся, потому что эта проблема обострилась тогда, когда стали образовываться уральские и прочие республики»³⁵⁶.

Крайне жесткой была реакция на инициативу свердловских властей со стороны руководства ряда национальных республик. Председатель Верховного Совета Башкортостана М.Г. Рахимов не сомневался, что провозглашение Уральской Республики произошло «не без участия кое-кого из московских политиков»: «Кто дал им право называть себя Уральской Республикой? Башкиры, татары, чувашы, мари, мордва и удмурты испокон веков жили на Урале задолго до появления русских». Рахимов назвал решение Свердловского областного Совета антиконституционным: «Ведь не может быть 63 русских государств на территории России»³⁵⁷.

Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев не исключил, что провозглашение Уральской Республики – «способ давления на республики». По его словам, курс Татарстана на конституционно-договорные отношения с Российской Федерацией остается неизменным: «Это будет союз, и прочный союз». По мнению М.Ш. Шаймиева, провозглашение краев и областей республиками вытекает из ошибки

³⁵⁴ Пресс-конференция С.А. Филатова // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 942. Л. 17.

³⁵⁵ Конституционное совещание. Т. 17. 1996. С. 97.

³⁵⁶ Там же. С. 269-270.

³⁵⁷ Батыршин Р. Настало время расплачиваться за ошибку // Независимая газета. 1993. 7 июля.

при заключении Федеративного договора: «Нельзя было краям и областям давать статус субъектов РФ, но федеральные власти пошли на это, чтобы уйти от острых вопросов»³⁵⁸.

В целом дискуссия, развернувшаяся вокруг решения свердловских властей, стала важным компонентом обсуждения вопроса о статусе субъектов федерации. Она, безусловно, повлияла на работу Конституционного совещания. В результате голосования на совещании было одобрено решение добавить в ч. 1 ст. 5 формулировку о равноправии всех субъектов³⁵⁹.

Итогом первого этапа работы Конституционного совещания стал проект, принятый 12 июля. Федеративная модель проекта (ст. 5) была построена на принципе равноправия субъектов с сохранением Федеративного договора. Кроме этого, было зафиксировано положение о том, что республика является суверенным государством в составе Российской Федерации, при этом осуществление республикой ее суверенных прав не может противоречить Конституции Российской Федерации. Остальные субъекты признавались государственно-территориальными образованиями³⁶⁰. Принятое решение сохраняло противоречия в тексте основного закона. По замечанию С.А. Авакьяна, в результате получилось, что второй раздел проекта Конституции, содержащий Федеративный договор, «диссонирует со ст. 5, говорившей о равноправии субъектов, а также со ст. 72, закреплявшей вопросы совместного ведения РФ и субъектов РФ в равном для всех объеме»³⁶¹.

Утвержденный на Конституционном совещании проект был отправлен на рассмотрение в представительные органы субъектов. Утверждая документ, участники совещания приняли заявление, в котором говорилось, что «строительство федеративного государства не может быть единовременным актом. В то же время нынешнее состояние федеральной власти грозит опасными

³⁵⁸ Там же.

³⁵⁹ Конституционное совещание. Т. 17. С. 210, 290.

³⁶⁰ Проект Конституции РФ, одобренный участниками Конституционного совещания (по состоянию на 12 июля 1993 г.) [Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Кн. третья. 2008. С. 142].

³⁶¹ URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651/> (дата обращения: 24.03.2021).

последствиями не только Федерации в целом, но и каждому из ее нынешних субъектов. Только в рамках действия новой, демократической Конституции РФ можно разумно и справедливо решить все вопросы государственного устройства, в том числе касающиеся и статуса субъектов Федерации. Вот почему Конституционное совещание надеется на то, что сиюминутные интересы и местничество не возьмут верх над интересами стратегическими, глубинными, реализация которых обеспечит благополучие всех российских народов и каждого россиянина»³⁶².

Мог ли этот вариант проекта Конституции стать основой для компромисса в сфере федеративного устройства государства? Представляется, что не мог, учитывая мнения, высказывавшиеся в национальных республиках относительно его ключевых положений. Еще во время работы Конституционного совещания 23 июня Верховный Совет Республики Башкортостан поддержал критическую оценку проекта, данную Президиумом Совета. Высший представительный орган Башкортостана выделил ряд принципиальных положений, на которых должна была основываться разработка новой Конституции Российской Федерации. Указывалось, что основной закон должен «концептуально исходить из Декларации о государственном суверенитете республик и не противоречить им; должно быть закреплено, что республики являются суверенными государствами и самостоятельно осуществляют государственную власть на всей своей территории по всем вопросам, кроме полномочий, добровольно переданных Федерации»³⁶³.

Еще дальше пошли в Республике Саха (Якутия). Местный Президиум Верховного Совета принял Постановление, в котором отметил, что проект Конституции содержит положения, «характерные для унитарного государства, последовательно не утверждает конституционно-договорной характер

³⁶² Заявление Конституционного совещания с обращением к гражданам России и народным депутатам РФ, принятое участниками совещания 12.07.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 952. Л. 3.

³⁶³ Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан «О новом проекте Конституции Российской Федерации» // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2828. Л. 16.

федерации»³⁶⁴. Президиум требовал исключить из преамбулы Конституции слово «Россия», поскольку «государственность Российской Федерации состоит не только из государственности России, но и республик в ее составе»; наименование Россия не характеризует федеративное устройство государства³⁶⁵. Касаясь вопроса о статусе субъектов федерации, Президиум Верховного Совета отметил: необходимо учитывать то обстоятельство, что «суверенные республики и государственно-территориальные образования не могут быть одинаковыми во взаимоотношениях с федеральными органами власти в политическом (государственно-правовом) отношении, поэтому необходимо подчеркнуть равноправие этих субъектов в социально-экономической сфере»³⁶⁶.

Таким образом, некоторые национальные республики оказывали серьезное давление на федеральный центр, отстаивая свои представления о модели федеративного устройства и отвергая полное равенство между субъектами. Тем не менее, в Свердловской области, несмотря на критику в адрес решения о провозглашении республики, приступили к реализации намеченного плана. Декларация об изменении статуса субъекта, принятая областным Советом, гласила, что Уральская Республика создается с целью укрепления целостности Российской Федерации и призвана служить «усилению общероссийской государственности на основе реализации принципов федерализма, приемлемых для всех субъектов Российской Федерации». Кроме этого, отмечалось, что образование Уральской Республики на основе и в границах Свердловской области служит созданию целостного федеративного российского государства, в котором основными субъектами Федерации должны стать республики в составе Российской Федерации³⁶⁷. В тексте Декларации было зафиксировано, что основы конституционно-правового статуса Уральской Республики подлежат закреплению

³⁶⁴ Постановление Президиума Верховного Совета Республики Саха (Якутия) о предложениях Республики Саха (Якутия) по проекту Конституции Российской Федерации, подготовленной Конституционным совещанием от 05.07.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2828. Л. 29.

³⁶⁵ Там же. Л. 30.

³⁶⁶ Там же. Л. 32.

³⁶⁷ Декларация об изменении статуса Свердловской области от 01.07.1993 г. // Архив Президентского центра Б. Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 84-85.

в Конституции Уральской Республики, принимаемой ее высшим представительным органом власти³⁶⁸.

Провозглашенные в Декларации принципы федеративного устройства существенно противоречили началам, положенным в основу проекта основного закона, разработанного Конституционным совещанием. Поэтому одной из ближайших задач региональных властей явилась разработка собственной модели территориального устройства российского государства, частью которого стала бы Уральская Республика.

Комментируя решения областных властей и намечая планы их дальнейшей деятельности, Э.Э. Россель заявил, что в ближайшее время должна начаться разработка конституции республики, герба, создание парламента, «а возможно, и президент будет в новоиспеченной Уральской Республике». При этом отмечалось, что необходимо дождаться утверждения решения свердловского Совета российским Съездом народных депутатов. Россель опроверг обвинения в стремлении области к суверенизации («суверенной может быть только Россия»), а также отверг мнение о том, что с его стороны имел место «сговор» с президентской командой для создания противовеса национальным республикам. Глава администрации Свердловской области заявил, что «никаких экстремистских действий область предпринимать не намерена, все пойдет законным путем, «по инстанциям», вплоть до Конституционного суда, если это понадобится»³⁶⁹.

Таким образом, процессы, которые развивались в области и стране на протяжении нескольких лет, сошлись в одну точку на фоне активизации работы Конституционного совещания в июне 1993 г. Суверенизация национальных республик, стремление областей расширить свои полномочия, политический кризис на федеральном уровне – всё это сплелось в узел противоречий, распутать который было очень трудно. Попытка преодолеть разновекторность развития регионов (республик – к суверенизации, краев и областей – к равноправию) в ходе

³⁶⁸ Там же.

³⁶⁹ Вестник региональной информации от 02.07.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 15. Л. 6.

работы Конституционного совещания фактически потерпела неудачу. Так сложилась почва для появления новых феноменов, к числу которых относилась Уральская Республика. Инициаторам провозглашения республики требовалось обосновать свою идею и подтвердить право области на республиканский статус.

2.3. Формирование организационной и правовой основы республики³⁷⁰

После принятия Декларации о повышении статуса Свердловской области в Екатеринбурге был разработан план мероприятий по выполнению решения областного Совета «О статусе Свердловской области в составе РФ»³⁷¹. В него были включены организационно-пропагандистские и нормотворческие мероприятия. К группе нормотворческих мероприятий были отнесены:

- внесение в порядке законодательной инициативы на Съезд народных депутатов проекта Закона РФ «об изменении и дополнении Конституции РФ» в части признания Свердловской области Уральской Республикой;
- подготовка проекта Конституции Уральской Республики и механизма ее принятия;
- разработка системы законодательства Уральской Республики: концепция, порядок принятия и изменения, защита республиканского законодательства.

Организационно-пропагандистскую группу мероприятий составляли:

- проведение рабочих и консультативных совещаний с представителями властных структур области, субъектами политической и экономической деятельности в целях донесения позиции, выяснения отношений и привлечения союзников;

³⁷⁰ При подготовке данного параграфа диссертации использованы следующие публикации автора: Осипов И.В. Идеинные основания движения за создание Уральской республики. Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). 2019. № 3. С. 140-158.

³⁷¹ План мероприятий по выполнению решения X сессии областного Совета народных депутатов «О статусе Свердловской области в составе РФ». Приложение к постановлению главы администрации Свердловской области и председателя Свердловского областного Совета народных депутатов от 20.07.1993 г. №202/202. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 93-97.

- проведение организационно-деятельностной (деловой) игры по разрешению проблемных ситуаций, связанных с изменением статуса области для профессиональной и психологической подготовки руководителей различных уровней и ветвей власти к действиям в условиях нового статуса;
- подготовка рабочей группы (состав и статус) по подготовке проекта Конституции Уральской Республики и проектов нормативных актов. Рабочая группа должна была обладать законодательной инициативой и «необходимой степенью легитимации»;
- организация работы «круглого стола» по проблемам нового статуса с привлечением широкого круга экспертов (юристы, политологи, философы, социологи, историки, экономисты), представителей политических партий и властных структур в качестве постоянно действующего консультативного органа с достаточной степенью легитимности;
- проведение научно-практической конференции по проблемам политико-правовой идентификации Уральской Республики для «правовой, политической, психологической адаптации идеи Уральской Республики»;
- взаимодействие со средствами массовой информации, подготовка печатно-справочной продукции, наглядной агитации для формирования общественного мнения населения области и страны в целом, а также организация мониторинга и изучения общественного мнения путем проведения опросов и иных социологических исследований;
- организация взаимодействия с народными депутатами России от Свердловской области с целью доведения идеи Уральской Республики до Съезда народных депутатов и федеральных органов власти;
- изучение опыта деятельности органов власти российских республик для использования в практике работы органов власти Уральской Республики;
- подготовка информационно-аналитических материалов для рассылки в города и районы области с целью формирования и обеспечения политической поддержки идеи Уральской Республики на местах.

Областные власти начали активно реализовывать данный план. Уже 5 июля Председатель областного Совета А.В. Гребенкин направил ходатайство об утверждении решения об изменении статуса и внесении соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации на имя Председателя Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации Р.Г. Абдулатипова³⁷². Свердловские власти в своем обращении ссылались на ч. 3 ст. 70 действующей Конституции Российской Федерации 1978 г. (в редакции от 10 декабря 1992 г.). Данная норма гласила: «Изменение конституционно-правового статуса республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, а также их разделение и объединение могут быть осуществлены только на основе волеизъявления большинства избирателей в них с утверждением Съездом народных депутатов Российской Федерации»³⁷³. Примечательно, что данная норма появилась в тексте Конституции в апреле 1992 г. в связи с принятием пакета поправок после подписания Федеративного Договора³⁷⁴. В декабре 1992 г. было введено положение о возможности изменения статуса городов Москвы и Санкт-Петербурга в рамках этой нормы³⁷⁵. До этого Конституция РСФСР не предусматривала процедуру повышения конституционно-правового статуса субъекта.

Таким образом, свердловские власти обратились за утверждением нового конституционно-правового статуса субъекта к Верховному Совету Российской Федерации, расценивая проведение опроса в апреле 1993 г. как выполнение условия вышеуказанной нормы о необходимости опоры на волеизъявлении большинства избирателей.

³⁷² Письмо от 05.07.1993 г. № 01-531 // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1915. Л. 6.

³⁷³ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) // СПС КонсультантПлюс.

³⁷⁴ Закон РФ от 21.04.1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Российская газета. № 111. 1992.

³⁷⁵ Закон РФ от 09.12.1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 2. Ст. 55.

Напомним, что аналогичный опрос проводился 25 апреля 1993 г. в Вологодской области. На вынесенный вопрос: «Считаете ли Вы необходимым, что края и области Российской Федерации, в том числе и Вологодская область, должны иметь равные конституционные права с республиками, входящими в состав Российской Федерации» из 681691 граждан, принявших участие в голосовании, положительно проголосовали 602105 граждан³⁷⁶. В мае Вологодский областной Совет народных депутатов, опираясь на результаты (положительно ответили 88,3 % принявших участия граждан), установил, что Вологодская область имеет «статус государственно-территориального субъекта Российской Федерации и обладает всеми правами наравне с республиками, входящими в состав России»³⁷⁷. В решении, принятом по итогам областного референдума, говорилось о необходимости довести до сведения Верховного Совета Российской Федерации информацию об итогах опроса и предложить Верховному Совету «принять необходимые законодательные акты, закрепляющие всю полноту власти области на своей территории, наравне с республиками». Также в решении говорилось о необходимости учета результатов референдума при разработке проекта Устава области³⁷⁸.

В Верховном Совете Российской Федерации мнения по поводу этого решения разделились. Заведующий юридическим отделом Р.М. Цивилев пришел к выводу, что решение Вологодского областного Совета народных депутатов не соответствует ряду положений Конституции Российской Федерации и Федеративного договора, в связи с чем оно должно было быть отменено. Однако Цивилев добавил, что, опираясь на волеизъявление населения в ходе проведения областного референдума 25 апреля, областной Совет должен обратиться в Верховный Совет Российской Федерации с ходатайством об изменении конституционно-правового статуса области³⁷⁹.

³⁷⁶ Справка по итогам областного референдума // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2019. Л. 25.

³⁷⁷ Решение Вологодского областного Совета народных депутатов от 14.05.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2019. Л. 26.

³⁷⁸ Там же.

³⁷⁹ Справка от 19.05.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2019. Л. 27-28.

По результатам экспертизы был подготовлен проект постановления Верховного Совета Российской Федерации, согласно которому решение Вологодского областного Совета народных депутатов подлежало отмене, как противоречащее Конституции Российской Федерации и Федеративному договору, а Вологодскому областному Совету народных депутатов было рекомендовано в соответствии со статьями 70, 72 и 110 Конституции Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении предложения об изменении конституционно-правового статуса области на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации³⁸⁰.

Однако на этот проект поступило заключение от Комитета по законодательству, в котором указывалось, что нецелесообразно полностью отменять решение Вологодского областного Совета, а следовало бы отменить только п. 1, в котором определяется статус Вологодской области, тогда как остальную часть решения надлежит оставить в силе, как не противоречащую действующей Конституции. Кроме этого, было выдвинуто предложение о доработке постановления Верховного Совета Комитетом по вопросам работы Советов совместно с Комиссией по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям и вынесении его на рассмотрение сессии³⁸¹. Таким образом, можно отметить, что в Верховном Совете выявились разные подходы к оценке решения вологодских властей. В любом случае, возможность повышения статуса области после проведения областного референдума допускалась при утверждении его результатов Съездом народных депутатов, а не на основе одностороннего решения.

Возвращаясь к обращению свердловских властей, направленному в Верховный Совет, нужно отметить, что оно также вызвало неоднозначную реакцию. Обращение было передано на рассмотрение в отдел федеративных и

³⁸⁰ Проект Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О решении Вологодского областного Совета народных депутатов "Об итогах областного референдума"» // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2019. Л. 24.

³⁸¹ Заключение на проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О решении Вологодского областного Совета народных депутатов "Об итогах областного референдума"» // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2019. Л. 29.

межнациональных отношений Верховного Совета. В предварительном заключении отдела указывалось, что голосование выявило волю большинства избирателей Свердловской области, высказавшихся за изменение конституционно-правового статуса области. Таким образом, одно из требований, необходимых для изменения конституционно-правового статуса, было выполнено. Другое требование состояло в «утверждении состоявшегося волеизъявления избирателей Съездом народных депутатов Российской Федерации», о чем ходатайствовали власти Свердловской области. В предварительном заключении отмечалось, что утверждение Съездом решения Свердловского Совета потребует внесения изменений в Конституцию, а они должны быть согласованы со всеми субъектами федерации, хотя четких норм по этому вопросу в Конституции не существовало. Так, разделение Чечено-Ингушской Республики и внесение соответствующих изменений в Конституцию Съездом народных депутатов прошло без согласования этих изменений с субъектами Российской Федерации³⁸². Отдел федеративных и межнациональных отношений намеревался направить в Екатеринбург группу сотрудников и экспертов для обсуждения вопроса о подготовке соответствующих проектов решений Верховного совета и Съезда народных депутатов.

Можно отметить, что отношение к постановлению свердловских властей о повышении статуса региона на федеральном уровне было несколько иным, чем к аналогичному решению властей вологодских. Однако конкретного решения принято не было. Стоит отметить, что Верховный Совет Российской Федерации были хорошо осведомлен о требованиях областей относительно установления равноправия субъектов и введения механизма реализации совместной компетенции. Еще в конце мая прошло совещание представителей субъектов по вопросам доработки проекта основного закона, разработанного Конституционной комиссией. В ходе совещания большое внимание было уделено «вопросам предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов». Был

³⁸² Предварительное заключение отдела федеративных и межнациональных отношений // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2019. Л. 3-5.

поднят вопрос о равноправии субъектов, в ходе обсуждения которого ряд участников заявил о необходимости равенства в социально-экономической сфере. Однако большинство, прежде всего представители республик, не поддержали «идею полного равенства правового статуса субъектов»³⁸³.

В конце августа – начале сентября Комитет по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления провел совещание с представителями ряда комиссий и комитетов Верховного Совета, учеными и экспертами по проблеме возможного повышения статуса краев и областей. По итогам обсуждения было принято решение о «необходимости изучения данной проблемы комиссией Верховного Совета Российской Федерации в одном из регионов России»³⁸⁴. Комитет поддержал предложение Института законодательства и сравнительного правоведения о «проведении рабочей группой ВС РФ исследования изменения конституционно-правового статуса края, области с изучением проблемы в одном из регионов России»³⁸⁵.

В Пояснительной записке по вопросу о повышении статуса краев и областей Российской Федерации было отмечено, что реализация ст. 70 Конституции о возможности изменения конституционно-правового статуса субъекта федерации предполагает решение целого комплекса проблем:

- определение государственно-правовых признаков, необходимых для признания края, области республикой;
- оценка возможных вариантов уравнивания с правами республик в вопросах бюджета, налогов, собственности, распоряжения природными ресурсами;
- оценка последствий преобразования края, области в республику;
- разработка процедуры преобразования края, области в республику;

³⁸³ Письмо от 09.07.1993 г. №33-17-12 // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2828. Л. 51.

³⁸⁴ Письмо от 09.09.1993 г. №7.4-697 // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2786. Л. 2.

³⁸⁵ Пояснительная записка к вопросу повышения конституционно-правового статуса краев и областей Российской Федерации // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2786. Л. 3.

– внесение необходимых изменений в действующее законодательство Российской Федерации³⁸⁶.

Для решения данного вопроса предполагалась реализация следующей программы действий:

1) разработка Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации программы исследования и проведение «исследования проблем преобразования края, области в республику» в сентябре – октябре 1993 г.;

2) формирование рабочей группы с участием народных депутатов Российской Федерации, специалистов отделов Верховного Совета, ученых и специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения с привлечением (по согласованию с Правительством РФ) группы экспертов аппарата Правительства и представителей министерств;

3) проведение «итогового обсуждения результатов исследований и внесение в Верховный Совет Российской Федерации соответствующих рекомендаций» в ноябре³⁸⁷.

Примечательно, что ранее Институт законодательства и сравнительного правоведения назвал в качестве одной из основных причин недостатков в сфере законотворческой деятельности неоправданную поспешность подготовки и принятия законодательных решений. «Требование с оперативно-демонстративной быстротой подготовить проект приводит к тому, что разработчики зачастую не могут собрать необходимые подготовительные материалы, провести социологические или иные необходимые исследования, найти и проанализировать зарубежное законодательство, действующие акты по соответствующему вопросу, отшлифовать формулировки будущих норм, провести их широкое и квалифицированное обсуждение. В процессе обсуждения законопроектов на сессии Верховного Совета депутаты нередко не успевают прочитать их и тем

³⁸⁶ Там же.

³⁸⁷ Проект Распоряжения Председателя Верховного Совета Российской Федерации о проведении в сентябре-октябре 1993 г. исследования изменения конституционно-правового статуса края, области // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2786. Л. 4.

более вникнуть в их содержание»³⁸⁸. Похоже, что в рассматриваемом случае при решении вопроса с повышением статуса области или края, Институт решил воспользоваться своими же рекомендациями и излишне не ускорять процесс.

В сентябре Э.Э. Россель встречался с председателем Верховного Совета Р.И. Хасбулатовым. Как сообщалось в прессе, в ходе встречи обсуждались «проблемы создания Уральской Республики как равноправного субъекта РФ. Глава администрации Свердловской области проинформировал спикера парламента о работе над проектом Конституции Уральской Республики, который планируется рассмотреть в первом чтении на сессии областного Совета народных депутатов в конце сентября... Р.И. Хасбулатов одобрительно отозвался о предпринимаемых в рамках Конституции РФ шагах по созданию республики и принял предложение Росселя всесторонне заслушать этот вопрос на Президиуме Верховного Совета, чтобы затем вынести его на обсуждение Съезда народных депутатов»³⁸⁹.

Параллельно шла работа по внесению поправок в действующую Конституцию. В июле Комитет по конституционному законодательству Верховного Совета подготовил законопроект о внесении изменений в основной закон. Предлагалось дополнить ст. 84-7 Конституции следующим положением: «Края, области, города федерального значения и республики в составе РФ равноправны в сферах бюджета, налогов, формирования высших органов власти, владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, владения, пользования и распоряжения государственным имуществом, международных и внешнеполитических связей, а также законодательства»³⁹⁰. В пояснительной записке было отмечено, что данная поправка «дает вариант решения одной из самых острых проблем Федерации –

³⁸⁸ Аналитическая справка Института законодательства и сравнительного правоведения о состоянии действующего законодательства РФ и предложениях к плану законодательных работ // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1199. Л. 3.

³⁸⁹ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 6-12 сентября // ГАСО. Ф. 2754. Оп. 1. Д. 23. Л. 80.

³⁹⁰ Закон РФ (проект от 11.08.1993 г.) «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РФ – России» // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1201. Л. 107.

проблемы равноправия субъектов Федерации – республик, краев, областей, городов федерального значения»³⁹¹. Однако проект был подвергнут критике с разных сторон.

Свое несогласие с поправкой выразил Председатель Верховного Совета Республики Башкортостан М.Г. Рахимов, отметив, что в области экономики, социальной сферы республики и другие субъекты Российской Федерации едва ли должны отличаться друг от друга. Однако в сфере надстройки (формирования высших органов власти, законодательства, международных и внешнеэкономических связей) нельзя отождествлять республики, признанные суверенными государствами в составе Российской Федерации, с краями, областями и автономиями, которые представляют собой государственно-территориальные образования³⁹². Также Рахимов добавил: «При внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации следовало бы принимать во внимание опыт конституционного правотворчества в республиках, конституционное развитие республик, т.к. в условиях обновляющейся России, демократической, полноценной федерации между федеральным центром и республиками не могут сохраниться старые унитарные отношения»³⁹³.

Отрицательную реакцию поправка вызвала и у руководства ряда областей. Глава администрации Новосибирской области В.П. Муха так отреагировал на проект Верховного Совета: «Нет сомнений, искусственное принижение статуса краев и областей таит в себе разрушительные последствия для судеб РФ, поэтому асимметричность Федерации должна быть преодолена конституционными поправками. В проекте заложена идея поэтапного установления равноправия субъектов Федерации: начальный этап, получивший воплощение в документе, – равноправие строго в перечисленных сферах, последующие этапы – дальнейший процесс преобразования федеративных отношений. Несмотря на определенную логику подобного подхода к развитию конституционной реформы, одобрить его

³⁹¹ Там же. Л. 113.

³⁹² Письмо № 105-П от 31.08.1993 г. от Председателя ВС Республики Башкортостан М. Рахимова – Р.И. Хасбулатову // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 3426. Л. 6.

³⁹³ Там же. Л. 7.

не представляется возможным, поскольку современные реалии требуют обустройства России как Федерации с однородным составом равноправных субъектов. С этих позиций предлагаемый в проекте вариант ст. 84-7 Конституции РФ не выдерживает критики. Основной закон РФ целесообразно дополнить специальной нормой следующего содержания: “РФ состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов – равноправных субъектов РФ”»³⁹⁴.

Председатель Комитета по правам человека С.А. Ковалев по результатам рассмотрения предлагаемой поправки отметил, что «предложенное изменение, с точки зрения юридической логики, не может быть внесено путем дополнения лишь одной ст. 84-7. Оно требует полной ревизии всего раздела третьего Конституции, а также Федеративного договора. В противном случае возникает неизбежная коллизия конституционных норм»³⁹⁵.

От Председателя Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Г.С. Жукова поступило предложение изменить текст поправки, закрепив положение не о равноправии субъектов, а о равенстве полномочий органов государственной власти и управления республик, краев, областей, городов федерального значения в руководстве социально-экономическим развитием края, области, города федерального значения, в том числе по вопросам налогообложения, формирования бюджета, управления собственностью края, области, города федерального значения, владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными ресурсами, а также участия в международных и внешнеэкономических связях³⁹⁶.

Таким образом, данный вариант решения проблемы равноправия субъектов не получил поддержки и не стал основой для нового порядка изменения статуса регионов. Не было принято заключения и по поводу обращения свердловских властей в Верховный Совет. В комитетах Верховного Совета велась работа и по

³⁹⁴ Письмо № М/456 от 06.09.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 3426. Л. 22.

³⁹⁵ Письмо № 7.16-2/922 от 01.09.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 3425. Л. 80-81.

³⁹⁶ Письмо № 7.4-336-2 от 12.08.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 3425. Л. 59.

рассмотрению обращения, и по решению вопроса о равноправии субъектов. Но к реальным результатам она не привела.

Несмотря на отсутствие положительной реакции федерального центра, в Свердловской области продолжали реализовывать намеченный план. Интерес представляют информационные и аналитические документы, разработанные для разъяснения и продвижения идеи Уральской Республики.

В Информационной записке о провозглашении Уральской Республики были проанализированы политические, экономические, правовые, исторические и природно-географические основания принятия данного решения и его предполагаемые последствия³⁹⁷. К числу политических оснований были отнесены следующие:

- 1) несовершенство территориально-государственного устройства, порождающего неравноправие граждан;
- 2) обострение национального вопроса и угроза целостности государства;
- 3) противоречия между новой формой российской государственности и старым порядком отношений центра и регионов.

Среди экономических оснований повышения статуса области были выделены:

- 1) неравные материальные условия жизни граждан в различных субъектах;
- 2) наличие у области достаточного экономического потенциала для самостоятельного развития;
- 3) необходимость расширения самостоятельности области для преобразования экономики, ее ориентации на развитие социокультурной сферы, связанной с потребностями человека³⁹⁸.

Также указывались исторические основания принятого решения – действовавший в дореволюционную эпоху порядок деления страны на губернии (без выделения республик и областей); опыт создания большой Уральской области в 1920-е гг. и совнархозов в 1950-е гг. Обращалось внимание и

³⁹⁷ Информационная записка о провозглашении Уральской республики [Цит. по: Кириллов А.Д. Урал: от Ельцина до Ельцина (хроника политического развития, 1990-1997 гг.). С. 121-124].

³⁹⁸ Там же. С. 123.

на природно-географические особенности Урала. Регион, с точки зрения составителя записки, являлся «объективной, обусловленной природой и географической средой реальностью», его выделение нельзя было рассматривать как «выражение местничества или территориального сепаратизма». Свердловские власти добивались повышения статуса региона, стремясь привести его «деформированную социально-экономическую структуру» в соответствие с местными природными условиями³⁹⁹.

Интерес представляет часть записки, раскрывающая значение повышения статуса Свердловской области. Среди политических последствий решения указываются следующие:

1) содействие дальнейшему развитию демократического процесса в России, равноправию граждан вне зависимости от места их проживания и национальности;

2) выравнивание в правах всех субъектов федерации, в результате которого больше не будет «обиженных», «униженных», «неполноценных» регионов, что поможет остановить дезинтеграционные процессы и укрепить территориально-государственную целостность страны.

Отмечались и возможные социально-экономические последствия. Повышение статуса области ускорит проведение в ней экономической реформы, будет способствовать улучшению материального положения жителей области за счет перераспределения доходов между центром и регионом в пользу последнего.

Обобщая содержание записки, следует подчеркнуть, что главными факторами, стимулировавшими принятие решение о повышении статуса области, были, с точки зрения автора, различия в статусе между субъектами федерации, порождавшие многочисленные претензии политического и экономического свойства, и национально-территориальный характер государственного устройства страны. Преодоление указанных негативных явлений, по мнению автора записки, могло бы положительно отразиться на экономическом положении жителей области и общем развитии страны и региона.

³⁹⁹ Там же.

В аналитической записке «О территориальной основе государственного строительства», подготовленной в Комитете по связям с общественными объединениями и изучению общественного мнения администрации Свердловской области, также говорилось, что необходимо отказаться от национального компонента в государственном устройстве: «Искусственная федерализация, в основу которой положен этнический фактор, означает дезинтеграцию и расчленение России как органического единства ее народов»⁴⁰⁰. Описывая негативные стороны советской модели федеративного устройства, автор записки в целях «погашения этнократического радикализма» предложил формулу «интегрирующей федерации»: центростремительная федерация, которая «не расчленяет, не разделяет, а сочленяет, соединяет народы. Отсюда приемлема формула: Союз народов, федерация территорий».

Таким образом, автор записки делал вывод о необходимости устранения причины дезинтеграционных тенденций (национально-территориальный принцип строительства государства). В основу государственного строительства должен быть положен территориальный принцип, единицей которого в России исторически была губерния⁴⁰¹. В документе были оговорены принципы деятельности по утверждению Уральской Республики:

1. «Твердо держаться основы – территориального принципа в государственном строительстве.

2. Это основа на пути к интегрирующей и центростремительной федерации. Качественный переход от псевдофедерации, основанной на национально-территориальном принципе, к действительной федерации.

3. Регионально-территориальный подход позволяет руководству бороться не за привилегии, а за права всех народов, проживающих на данной территории.

4. Решение Совета об Уральской республике в конкретных условиях – необходимая и вынужденная мера, направленная на создание условий для сохранения и развития единого Российского государства.

⁴⁰⁰ Аналитическая записка главного специалиста Тюнякина А.Д. «О территориальной основе государственного строительства» 1993 г. // ГАСО. Ф. 2809-Р Оп. 1. Д. 88. Л. 2.

⁴⁰¹ Там же. Л. 8-9.

5. Республиканский статус позволит отработать систему регионального взаимодействия.

6. Возможна органическая связь: регион – природно-географическое единство; губерния – единица административного управления; район – территориально-культурная целостность.

7. Требуется систематическая поэтапная проработка отраслевых, межрегиональных, административно-территориальных связей, направленных на определение социокультурного ядра в перспективном развитии Уральского региона»⁴⁰².

Напомним, что в соответствии с планом по реализации решения о повышении статуса Свердловской области предполагалось подготовить информационно-аналитические справки «с целью формирования и обеспечения политической поддержки идеи Уральской Республики на местах». Поэтому положения, изложенные в аналитических материалах, публично отстаивались региональными властями в целях «формирования общественного мнения». Руководство Свердловской области регулярно давало интервью, стремилось разъяснить причины провозглашения Уральской Республики, воспроизводя изложенную в записках аргументацию.

Во время первого этапа Конституционного совещания свердловская делегация отстаивала необходимость сугубо территориального принципа построения федерации, но, по признанию председателя областного Совета народных депутатов А.В. Гребенкина, ее доводы не были услышаны. «Представители республик выступили категорически против такой постановки вопроса, а разработчики новой Конституции, увы, пошли у них на поводу». Именно «тупиковая ситуация на Конституционном совещании» по вопросу федеративного устройства «приблизила развязку – была провозглашена Уральская Республика»⁴⁰³.

⁴⁰² Там же. Л. 11-12.

⁴⁰³ Левин А. Шаг к самостоятельности. Стоит ли драматизировать провозглашение Уральской республики? // Вечерний Екатеринбург. 1993. 20 июля.

Директор департамента главы администрации Свердловской области А.П. Воробьев охарактеризовал решение областного Совета народных депутатов как акт, направленный «против «суверенизации» регионов России и против ее государственного устройства по национальному признаку». По его мнению, для Российской Федерации вполне реальна угроза распада по двум причинам:

1) существование на ее территории суверенных государств, претендующих на «особые» отношения с оставшимися краями и областями;

2) конституционное закрепление построения федерации на основе национального признака.

А.П. Воробьев отметил, что в ходе работы Конституционного совещания республики более всего будут защищать не вполне легитимно приобретенный ими статус суверенных государств, связывая с ним какие-то дополнительные права и преимущества типа ассоциированного членства в России, особых договорных отношений с Россией, признания их субъектами международного права и т. п. По его мнению, федераций с неравноправными субъектами не существует, поэтому решение Свердловского областного Совета открывает путь к выравниванию статуса краев и областей по отношению к республикам, создает условия для создания устойчивой федерации, основанной на равенстве ее субъектов. «Вне зависимости от будущих решений, провозглашение Уральской Республики – акт, направленный на построение устойчивой федерации и повышение прав и ответственности регионов за результаты экономических преобразований»⁴⁰⁴.

Глава администрации Свердловской области Э.Э. Россель подчеркнул, что речь не идет о суверенитете, напротив, для региона обязательным является верховенство российских законов. «Мы – в составе России, и поэтому у нас с ней все едино: флаг, гимн, границы, гражданство, армия и т. д. Речь идет об экономической, законотворческой и политической самостоятельности. И наш шаг можно расценить как создание мощного противовеса суверенным республикам. Я просто убежден в том, что необходимо изменить то асимметричное устройство

⁴⁰⁴ Воробьев А. Путь к устойчивой федерации // Областная газета. 1993. 25 августа.

Российской Федерации, которое сложилось на данном этапе. Твердо стоящие на ногах равноправные территории только укрепят Россию»⁴⁰⁵.

Россель описал свое видение системы взаимоотношений между территорией и центром: «Например, центр устанавливает нам определенный заказ. Можно его назвать государственным. Его мы обязательно выполняем. Все, что сделано сверх госзаказа, остается на территории. То же самое и с отчислением налогов. Мы будем участвовать в финансировании всех общероссийских программ. Деньги будут отпускаться на содержание армии, развитие энергетики, транспорта, связи, фундаментальных наук, космоса... Бесспорно, станем оказывать финансовую помощь и тем областям или республикам России, которые будут пока еще нуждаться в дотациях. Но помощь эта будет оказываться на договорной основе. Дотационная область или республика сама определит размеры и сроки нашего финансирования, а также предложит варианты расчета с нами»⁴⁰⁶.

11-12 августа 1993 г. в области был проведен опрос общественного мнения (163 опрошенных), который дал следующие результаты. Во-первых, население было в целом проинформировано о решении областного Совета (о нем знали 87%). Во-вторых, наблюдался рост числа поддерживающих решение Совета (в июле – 40%, в августе – 55%), уменьшалось количество его противников (15%). Заметным было количество людей, рассчитывавших, что с провозглашением республики ее экономическое положение изменится к лучшему (46%), будет обеспечено равноправие всех субъектов федерации (23%). Имелись и противники решения о провозглашении республики. Они полагали, что данное решение было принято исключительно в интересах руководства области (52%), оно усилит напряженность в стране (44%), вызовет недовольство в республиках (36%). Комментируя результаты опроса, председатель комитета по связям с общественными объединениями и изучению общественного мнения администрации Свердловской области предположил, что идея республики достаточно прочно утвердилась в сознании населения, ожидающего «конкретных

⁴⁰⁵ Шаг к самостоятельности. Стоит ли драматизировать провозглашение Уральской республики? // Вечерний Екатеринбург. 1993. 20 июля.

⁴⁰⁶ Там же.

шагов по изменению социально-экономической и политической ситуации, развертыванию информационной работы по основным направлениям намечаемой политико-правовой реформы»⁴⁰⁷.

С целью дальнейшей популяризации идеи республики была сделана попытка организовать движение в ее поддержку, привлечь к нему общественные организации. Для этого был организован Комитет «Уральская Республика». Инициаторами его образования выступили руководители областной организации Партии экономической свободы, в организационных совещаниях приняли участие представители партии «Свободная Россия», Партии Консолидации, Крестьянско-демократической партии России и партии «Демократическая Россия», члены екатеринбургского отдела Оренбургского казачьего войска, областного и городского советов народных депутатов⁴⁰⁸.

Комитет ставил перед собой следующие задачи:

1. Выработка и проведение в жизнь концепции государственного строительства Уральской Республики как правового, демократического государства в составе Российской Федерации, разработка законодательства республики, путей конституционного закрепления данного законодательства и основных направлений внутренней политики.

2. Проведение разъяснительной работы среди политических партий и общественных движений, органов власти и управления и населения Уральского региона, а также иных регионов Российской Федерации и федеральных органов власти и управления⁴⁰⁹.

Особый интерес вызывает вопрос об участии других (помимо Свердловской) областей Урала в «объединительном» процессе. Э.Э. Россель отмечал, что процесс их участия в создании республики решили не форсировать: «У нас давно есть ассоциация глав администраций региона, все вопросы согласовываем, вырабатываем единый подход. Понимаете, когда такое

⁴⁰⁷ Берзин Б. Сторонников все больше // Областная газета. 1993. 27 августа.

⁴⁰⁸ Вестник областной информации от 27.08.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 16. Л. 113.

⁴⁰⁹ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 30 августа – 5 сентября 1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 23. Л. 70.

происходит, каждая область смотрит в свою сторону. Мы отдали им документы на обсуждение, пусть «дозревают». Но конституционный процесс идет столь стремительно, что ждать нельзя. Утвердят Конституцию, а ты останешься со своим статусом. У Свердловской области прекрасные возможности быть самостоятельной республикой... Дело в другом. Россию нужно строить по территориальному признаку, напрочь забыв о признаке национальном. А территорий, для лучшей управляемости, должно быть меньше. Например, 20 экономически и законодательно самостоятельных субъектов федерации. Если нынешние республики не хотят превращаться в территории, пусть территории станут республиками»⁴¹⁰.

Свердловская пресса писала о том, что руководство области уже два года «уговаривало нерешительных соседей выступить вместе», однако пришлось «ударить в одиночку» по «центральной бюрократии, которая, конечно, не пошатнулась, но весьма сильно забеспокоилась. Ибо если по всей стране будут созданы по примеру Уральской Республики такие же региональные республики, то каждые девять из десяти московских бюрократов потеряют доходное место и вынуждены будут зарабатывать хлеб своим трудом»⁴¹¹.

Публичная реакция руководства уральских коллег на повышение Свердловской областью своего статуса была неоднозначной. Глава администрации Оренбургской области В.В. Елагин так прокомментировал действия свердловских властей: «Сейчас нельзя поддаваться политическим эмоциям и принимать подобные решения. Есть другой путь: на Конституционном совещании отстаивать идею разделения функций и полномочий между территориями и центром, добиваться разделения областной и федеральной собственности для того, чтобы иметь возможность эффективно ею распоряжаться». Елагин подчеркнул, что Оренбургской области надо воздержаться от вступления в Уральскую Республику, поскольку «содержать

⁴¹⁰ Челиков В. Эдуард Россель: «Нам не нужен суверенитет, но очень нужна экономическая и законодательная самостоятельность» // На смену! 1993. 4 августа.

⁴¹¹ Кузнецов В. Лучше жить своим умом // Областная газета. 1993. 31 августа.

второй центр и ему подчиняться – это прямая дорога к таким же противоречиям, которые существуют сейчас в отношениях с Правительством России»⁴¹².

Руководство Пермской области выступило с опровержением информации о своей готовности войти в Уральскую Республику и высказало мнение о целесообразности развития переговорного процесса по выработке более справедливых норм, регулирующих взаимоотношения с федеральным центром.

Глава администрации Челябинской области В.П. Соловьёв также не поддержал решение Свердловского областного Совета⁴¹³. В Челябинске, в условиях противостояния местных властей, малый областной Совет, возглавляемый П.И. Суминым (оппонентом главы администрации Челябинской области В.П. Соловьёва), принял решение о преобразовании области в Южно-Уральскую (Челябинскую) республику «в целях экономического и социального развития области»⁴¹⁴.

В начале сентября Академэкоцентр Уральского отделения РАН провёл социологический опрос населения Челябинской области по вопросу об изменении ее статуса. Было опрошено 3256 респондентов. Предпочтения относительно возможного статуса области распределились следующим образом (варианты ответов были предложены респондентам социологами): Южно-Уральская республика как суверенное государство в составе России (16%), Челябинская область с экономическими правами республики в составе России (59%); Челябинская область с имеющимися ныне правами в составе России (11%); затрудняюсь ответить (14%)⁴¹⁵. Примечательно, что среди возможных вариантов ответа отсутствовал вариант вхождения области в состав «большой» Уральской Республики.

⁴¹² Вестник региональной информации от 08.07.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 15. Л. 25.

⁴¹³ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 5-11 июля 1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 23. Л. 26-27.

⁴¹⁴ Вестник региональной информации от 09.07.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 15. Л. 33.

⁴¹⁵ Предварительные результаты социологического опроса населения Челябинской области о статусе Челябинской области в составе Российской Федерации // Государственный архив Челябинской области (ГАЧО). Ф. Р-1814. Оп. 1. Д. 112. Л. 5.

К вопросу о создании «большой» Уральской Республики вернулись уже в сентябре 1993 г., когда свердловские власти предприняли конкретные шаги по подготовке объединения нескольких областей в единый регион⁴¹⁶. В сентябре 1993 г. в Екатеринбурге был проведен научно-практический семинар «Уральская Республика и целостность российского государства», в котором приняли участие руководители уральских областей. В своем выступлении Э.Э. Россель заявил о том, что власти Свердловской области считают оптимальным решением для региона и для России в целом «образование Уральской Республики в составе 6 областей Уральского региона». По его мнению, в политическом плане этот шаг позволит укрепить Российскую Федерацию, станет заслоном от сепаратизма и «дальнейшей дезинтеграции» страны. В экономической сфере были выделены следующие положительные последствия объединения:

1. Усиление экономического и научно-технического потенциала и расширение возможностей влияния на политическую и экономическую ситуацию в России в целом.

2. Повышение сбалансированности экономики в рамках единого региона, «улучшение ее отраслевой структуры в направлении комплексности развития».

3. Рационализация межотраслевых и межтерриториальных связей, сокращение транспортных затрат, появление новых форм интеграции.

4. Усиление возможностей по концентрации ресурсов для восстановления и развития инвестиционной деятельности и расширения товарообмена с другими субъектами и иностранными государствами.

5. Повышение управляемости экономики региона, осуществление единой финансовой, налоговой, структурно-инвестиционной, социальной политики в формировании внутреннего государственного заказа республики, в содействии создания в ее рамках взаимовыгодных межотраслевых объединений⁴¹⁷.

Россель отметил, что Урал успел сформироваться как единый экономический район, вспомнил об истории создания Уральской области,

⁴¹⁶ Мошкин С.В. Уральская республика. Хроники // Дискурс-ПИ. 2013. Т. 10. № 3. С. 105.

⁴¹⁷ Уральская Республика и целостность российского государства. Свердловский областной совет народных депутатов. Администрация Свердловской области. 1993. С. 18-22.

выделил современные тенденции формирования межрегиональных объединений, указал на совместно реализуемые программы, а также призвал к поэтапному продвижению по пути интеграции Урала. Первыми шагами могли бы стать согласование общей позиции по политической и экономической интеграции региона, образование рабочей группы для проработки вопросов объединения⁴¹⁸. Э.Э. Россель сослался на поддержку данного плана правительством и руководством Верховного Совета, а также отметил, что «промедление в его реализации может привести к тому, что федерация так и останется асимметричной, а «статус областей законсервируется в полувассальном состоянии»⁴¹⁹.

По результатам совещания было принято Заявление председателей Советов народных депутатов и глав администраций областей, входивших в состав Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского экономического региона (Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской, Челябинской), в котором объявлялась «готовность начать подготовительную работу о возможном создании на базе областей Урала Уральской Республики в составе Российской Федерации как её субъекта с последующим обсуждением в областях». Руководители уральских областей отдельно отметили то, что «необходимость создания республики продиктована не стремлением обособиться от России, а желанием дать возможность эффективному развитию производительных сил Урала, а уральцам в полном объеме использовать результаты своего труда». В качестве дальнейших совместных действий было намечено создание рабочей группы по разработке нормативной основы для интеграции региона. По завершении этой работы планировалось направить обращение к областным Советам. Кроме этого, было решено обратиться с

⁴¹⁸ Там же. С. 26-27.

⁴¹⁹ Там же. С. 28.

предложением к органам власти Тюменской области по вопросу «об участии в экономической и политической интеграции областей Урала»⁴²⁰.

Позиция уральских властей отражала изменение политической ситуации в регионе и на федеральном уровне. Свердловское руководство практически завершило подготовку проекта Конституции Уральской Республики, заканчивалась и разработка федеральной Конституции. Федеральный центр не высказался со всей определенностью против идеи создания республик на базе крупных регионов – по этому поводу прозвучали лишь достаточно расплывчатые заявления отдельных должностных лиц в СМИ. Успешно велась работа по созданию межобластных экономических ассоциаций. Все это позволяло предположить, что сложились достаточно благоприятные условия для движения к созданию республики в рамках «Большого Урала». Однако вскоре последовали и достаточно сдержанные комментарии участников совещания относительно принятых в его ходе решений. Губернатор Пермской области Б.Ю. Кузнецов и председатель областного Совета народных депутатов М.И. Быстрянец заявили, что никаких поспешных решений относительно вхождения области в состав Уральской Республики принято не будет, «хотя такая возможность в будущем не исключена в зависимости от социально-экономической ситуации в России». Руководство области отметило, что окончательное решение вопроса будет принято на основе проведения референдума⁴²¹.

Осторожная позиция представителей уральских областей способствовала тому, что объединительный процесс был остановлен. Значительное влияние на подобный результат оказало и обострение борьбы между исполнительной и законодательной властью на федеральном уровне⁴²². В условиях стремительно развивающегося в центре государства политического кризиса свердловские власти решили опираться прежде всего на собственные силы, ускорить процесс

⁴²⁰ Заявление председателей Советов народных депутатов и глав администраций областей, входивших в состав Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского экономического региона // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 1. Д. 92. Л. 93.

⁴²¹ Вестник региональной информации от 16.09.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 17. Л. 69.

⁴²² Рябов А.С. Уральская Республика: мифы и реалии // Свободная мысль. 2007. № 6. С. 155.

создания республики на базе области, разработав правовую основу нового территориального образования.

В конце августа была завершена подготовка проекта Конституции Уральской Республики. Его выработала группа ученых из Института философии и права Уральского отделения РАН под руководством директора института А.В. Гайды⁴²³.

Решением Свердловского областного Совета народных депутатов от 29 сентября представленный на сессии проект Конституции Уральской Республики был принят в качестве основы дальнейшей законодательной работы. Как отмечалось в прессе, вопрос о проекте конституции практически не обсуждался, были лишь заслушаны доклады председателя Совета и главы администрации⁴²⁴. В результате на сессии были утверждены принципиальные основы государственного устройства Уральской Республики, опиравшиеся на следующие положения:

– Уральская Республика – составная часть единой России. На территорию Уральской Республики распространяется государственный суверенитет Российской Федерации;

– Уральская Республика есть субъект Российской Федерации, обладающий всеми правами, установленными для республик в составе России в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Проект подлежал опубликованию в средствах массовой информации, была сформирована рабочая группа по его доработке и установлен крайний срок проведения всенародного обсуждения (до 1 ноября 1993 г.)⁴²⁵. В рабочую группу вошли 25 депутатов областного Совета. Был принят план деятельности группы, сформирована команда экспертов по обеспечению законотворческой работы⁴²⁶.

⁴²³ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Свердловской области 23-29 августа 1993 г. // ГАСО. Ф. 2754. Оп. 1. Д. 23. Л. 64.

⁴²⁴ Выборы, наверное, состоятся // На смену! 1993. 1 октября.

⁴²⁵ Решение Свердловского областного Совета народных депутатов от 29.09.1993 г. «О проекте Конституции Уральской Республики» // Архив Президентского центра Б. Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 87-88.

⁴²⁶ Распоряжение от 07.10.1993 г. №302-р/375-р главы администрации Свердловской области, Свердловского областного Совета народных депутатов «Об обеспечении деятельности рабочей

План мероприятий включал распространение информации о проекте Конституции, публикацию его в СМИ, проведение обсуждений проекта с целью его доработки, организацию пресс-конференции⁴²⁷. Ставилась цель обеспечить максимальную гласность, включить в процесс обсуждения проекта широкий круг заинтересованных лиц с целью завершения его доработки в сжатые сроки.

Реакция региональных властей Урала на разразившийся в Москве политический кризис была выражена на совещании глав субъектов Российской Федерации – Урала и Западной Сибири, проведенном при участии секретаря Совета безопасности Российской Федерации О.И. Лобова. На совещании были обсуждены вопросы социально-экономической ситуации в регионах и ход выполнения Указа Президента № 1400. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁴²⁸. По итогам совещания было принято заявление, в котором предлагалось для преодоления кризиса провести выборы нового законодательного органа и Президента Российской Федерации. Также выдвигалась идея созыва Совета Федерации, который состоял бы из руководителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов для обсуждения вопросов о федеральных органах власти на переходный период и о выборах. Было принято обращение в адрес других субъектов Федерации с предложением «не принимать действий, наносящих ущерб целостности Российской Федерации» и «воздержаться от шантажа, угроз политических и экономических санкций, способных принести лишь новые страдания людям», принять «активное участие в разработке мер по стабилизации политической и экономической ситуации»⁴²⁹.

Нельзя, разумеется, сказать, что органы власти всех субъектов Уральского региона одинаково относились к политическому кризису, развернувшемуся в

группы по доработке проекта Конституции Уральской республики» // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 1. Д. 83. Л. 78.

⁴²⁷ Там же. Л. 80-81.

⁴²⁸ Письмо Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 2 октября 1993 г. №А21-446 // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 191. Л. 162-163.

⁴²⁹ Заявление от 01.10.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 191. Л. 164.

Москве. В первые же дни после опубликования Указа №1400 о своей негативной оценке этой меры заявило руководство ряда регионов. Сессия Верховного Совета Удмуртской республики признала действия Президента антиконституционными, в Уфе было принято заявление о приостановке действия Указа Президента на территории Башкортостана⁴³⁰; в Челябинской области малый Совет и областной Совет народных депутатов также принял решение о том, что действия Президента Российской Федерации являются неконституционными⁴³¹.

Примечательна реакция руководителей коммерческих банков Свердловской области, которые направили в адрес Администрации области письмо с выражением обеспокоенности происходящими в Москве событиями. В своем обращении банкиры отметили, что нужно сохранить политическую стабильность, и выразили поддержку Президенту России, а также просили отложить «решение вопросов о создании Уральской и других подобных республик». По их мнению, «действия по изоляции территории в это сложнейшее для России время не принесут стабилизации и умиротворения. Обстановка требует единства, сплоченности, взвешенных решений»⁴³². В качестве «реального вклада банки области» внесли средства в «фонд поддержки действий президента и мер по обеспечению гарантий стабильности»⁴³³.

После силового разрешения конфликта между Верховным Советом и Президентом 4 октября политическая ситуация изменилась. Действия президентской команды стали более решительными, и в Екатеринбурге сложилось мнение, что «после принятия Конституции РФ шансы на конституирование Уральской Республики могут стать совсем прозрачными»⁴³⁴. В сложившейся ситуации свердловские власти ускорили процесс доработки

⁴³⁰ Вестник региональной информации от 23.09.1993 г. // ГАСО. Ф. 2754. Оп. 1. Д. 17. Л. 99.

⁴³¹ Вестник региональной информации от 27.09.1993 г. // ГАСО. 2754-оп. 1. Д. 17. Л. 109.

⁴³² Письмо от руководителей коммерческих банков Свердловской области от 05.10.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп.2. Д. 51. Л. 25-26.

⁴³³ Там же.

⁴³⁴ Урал: Политика. Экономика. Право. Аналитический обзор сентябрь-октябрь 1993 г. [Цит. по: Преображение Урала: начало пути. Дайджест. Екб. 1996. С. 14-15].

Конституции, одновременно искали по своим каналам содействия на федеральном уровне.

11 октября Э.Э. Россель направил руководителю секретариата Президента РФ В.В. Илюшину пояснительную записку «Об образовании Уральской республики в составе Российской Федерации» с просьбой оказать содействие в ее рассмотрении⁴³⁵. Записка содержала краткое изложение программы «решения территориального вопроса» и общий план действий на ближайшее время. В документе указывалось, что «оптимальным решением является образование Уральской республики в составе шести областей: Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской, Тюменской, Челябинской. Для этого имеются все необходимые предпосылки: природно-географические, демографические, культурно-исторические и хозяйственные»⁴³⁶. Примерный план действий на ближайшее будущее, изложенный в пояснительной записке, содержал следующие мероприятия:

1. Во второй половине октября 1993 г. проведение совещания руководителей областей для обсуждения наработок рабочей группы по данному вопросу.

2. В 1-2 квартале 1994 г. проведение опроса населения Урала и обсуждение принципов объединения на съезде депутатов Уральских областей.

3. Разработка нормативных документов (проекта Конституции объединенной Уральской республики, проектов законодательства о выборах и новом административно-территориальном делении и т.д.).

4. Во 2-4 квартале 1994 г. принятие решений представительными органами власти по результатам опроса населения об объединении и ратификации законов в выборах органов Уральской республики.

⁴³⁵ Письмо руководителю секретариата Президента Российской Федерации Илюшину В.В. от 11.10.1993 г. №0303-136 // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 68.

⁴³⁶ Пояснительная записка «Об образовании Уральской республики в составе Российской Федерации» // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 69-70.

5. В 1 квартале 1995 г. проведение выборов в органы власти Уральской республики⁴³⁷.

Реакция Москвы на представленные предложения была в целом отрицательной. Помощник Президента России Ю.М. Батурин в своем заключении на обращение Э.Э. Росселя отметил следующие моменты. Во-первых, он обратил внимание на то, что при оценке обращения следует «исходить не столько из содержания аргументов в пользу создания Уральской Республики, сколько из контекста политической обстановки в России». Экспертиза проекта была бы «весьма желательна», однако Батурин выразил сомнение в том, что образование Уральской республики укрепит Россию, обосновывая это тем, что «суперсубъект» Федерации в гораздо большей степени ощущает себя полноценным государством и легче идет на разрыв с «метрополией». Также им было отмечено, что в условиях коренного реформирования системы власти России резкие изменения «в территориальном устройстве могут сделать процесс реформирования неуправляемым, неконтролируемым»⁴³⁸. Вместе с тем возможность создания республики окончательно не отвергалась. «Необходимая постепенность и осторожность при создании «суперрегиона», – говорилось в записке, – может проявить себя в том, что идею создания Уральской республики должны включить в свои предвыборные программы на предстоящих выборах те или иные политические силы. Если соответствующему избирательному объединению будет вручено большинство депутатских мандатов, можно считать, что идея Уральской Республики поддержана снизу». После такого результата «можно начинать демократический процесс ее постепенного формирования»⁴³⁹.

Комментарий Ю.М. Батурина показывает, что отношение к идее Уральской Республики среди представителей команды Президента было неоднозначным, как минимум ее создание считалось несвоевременным. Вместе с тем отмечалось, что эта идея может быть востребована в ходе предвыборных кампаний.

⁴³⁷ Там же. Л. 71.

⁴³⁸ О пояснительной записке «Об образовании Уральской республики в составе Российской Федерации» // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 72.

⁴³⁹ Там же. Л. 73.

На федеральном уровне в это время Конституционное совещание приступило ко второму этапу работы по подготовке проекта основного закона. В рамках Конституционного совещания было образовано две палаты: Общественная⁴⁴⁰ и Государственная⁴⁴¹. Однако основная работа по доработке и редактированию проекта Конституции в этот период проходила в рамках рабочей группы под руководством главы Администрации Президента С.А. Филатова. Противоборство и столкновение позиций по вопросам федеративного устройства государства продолжались и на новом этапе, возобновились дискуссии, разворачивавшиеся летом 1993 г. Однако политическая обстановка изменилась, и это оказало непосредственное воздействие на ход выработки конституционной модели федеративного устройства на заключительной стадии подготовки основного закона страны.

На заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 15 октября 1993 г. начальник отдела Государственно-правового управления Президента России А.В. Маслов отметил, что от краев и областей поступило большое количество предложений о необходимости более последовательно провести в проекте Конституции принцип равноправия субъектов Федерации в целях укрепления единства России. Это позволило бы прекратить «соревнование» между регионами за получение все большего объема полномочий. Маслов также отметил, что многие предложения, связанные с воплощением в жизнь основных положений Федеративного договора, требуют внимательного подхода, поскольку договор содержит «значительное количество внутренних противоречий, которые затрудняют их реализацию»⁴⁴².

Докладчик предупредил, что Конституционному совещанию придется столкнуться с требованиями преобразования краев и областей в республики. «Эта

⁴⁴⁰ Распоряжение Президента РФ от 24.09.1993 г. № 659-рп «Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4409> (дата обращения: 24.03.2021).

⁴⁴¹ Распоряжение Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 685-рп «Об образовании Государственной палаты Конституционного совещания». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4581> (дата обращения: 24.03.2021).

⁴⁴² Конституционное совещание. Т. 18. 1996. С. 75.

проблема возникла как раз в период летней работы Конституционного совещания. За прошедшее время она не исчезла, и надо признать, что это движение за преобразование краев и областей в республики имеет достаточно глубокие корни и основывается не только на каком-то стремлении к сепаратизму или к тому, чтобы обзавестись государственными символами – флагом, гербом и красивыми названиями государственных органов, но и диктуется в значительной степени экономическими потребностями... Может быть, именно путь образования республик на базе двух, трех, четырех и более областей и может стать одним из путей решения этой чисто экономической, управленческой проблемы. Конечно, Конституционное совещание не в состоянии всесторонне обсудить этот вопрос, но я не сомневаюсь, что он встанет перед участниками Конституционного совещания, и к этому надо быть готовыми»⁴⁴³. Последующие события подтвердили справедливость мнения, высказанного сотрудником Государственно-правового управления Президента.

На заседаниях рабочей комиссии по доработке проекта подчеркивалось, что в изменившихся обстоятельствах необходимая корректировка проекта основного закона. Сопредседатель Форума предпринимателей Санкт-Петербурга М.А. Нахапетов отметил, что «та обстановка, в которой мы начали рассматривать на Конституционном совещании проект Конституции и сегодня – это большая разница. И невозможно не считаться с тем, что произошло». Кроме того, он предложил убрать из проекта Конституции Федеративный договор «как не отвечающий тем реалиям, которые сегодня существуют»⁴⁴⁴.

Республики продолжали отстаивать свою позицию. Представитель Якутии (Саха) Е.М. Ларионов, выступая за равноправие по социально-экономическим вопросам, предостерегал от исключения нормы о суверенитете республик из проекта. Ларионов указывал, что в республике «может возникнуть такая ситуация, когда некоторые силы будут совершать определенные негативные

⁴⁴³ Там же. С. 76.

⁴⁴⁴ Там же С. 85.

действия при выборах в Государственную Думу, Совет Федерации, в местные органы власти и при проведении референдума»⁴⁴⁵.

С.А. Филатов, выступая на заседании Общественной палаты 23 октября, отметил, что статью 5 проекта Конституции необходимо пересмотреть. Статья «не принесла в конечном итоге консенсуса, который должен был сложиться, потому что по окончании Конституционного совещания многие субъекты Федерации – области, края – стали стремиться к тому, чтобы в формальном плане осуществить равенство с республиками, то есть начали создаваться и провозглашаться республики, начался процесс референдумов, начался процесс «круглых столов» между областями и краями по образованию более укрупненных республик». По словам руководителя Администрации Президента, к пересмотру статьи подталкивали «те события, которые стали происходить в стране, показали, что многие нормы проекта, искусственно вписанные, могли быть и опасными с точки зрения дальнейшего развития государства, с точки зрения целостности этого государства и сохранения его»⁴⁴⁶.

На обсуждение Государственной палаты был представлен текст проекта Конституции с внесенными Рабочей группой поправками. В частности, в нем отсутствовала норма о суверенитете республик⁴⁴⁷.

В Свердловской области 25 октября с целью завершения работы по формированию прогноза социально-экономического развития области и программы действий администрации на 1994 г. была утверждена структура программы по социально-экономическому развитию Свердловской области на 1994 г. Программа включала в себя четыре блока, один из которых («Совершенствование системы управления») ставил целью «восстановление управляемости экономикой, содействие формированию рыночных мотиваций у хозяйствующих субъектов». В целом в состав данного блока вошли следующие разделы: «Создание Уральской республики»; «Содействие формированию

⁴⁴⁵ Там же. С. 398.

⁴⁴⁶ Конституционное совещание. Т. 19. С. 140.

⁴⁴⁷ Сводная таблица поправок к проекту Конституции Российской Федерации, принятых Рабочей группой [Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Кн. третья. С. 813-814].

финансово-промышленных групп»; «Укрепление межрегиональных связей»; «Региональное управление природопользованием»⁴⁴⁸.

«Областная газета» информировала своих читателей о завершении очередного этапа работы над проектом Конституции Уральской республики. Рабочая группа по доработке проекта закончила рассмотрение поправок и предложений. В публикации отмечалось, что наибольшее число поправок было внесено депутатами – членами рабочей группы, а также областным комитетом по охране природы, главой архитектуры, городскими Советами и администрациями городов области – Березовского, Режа, Каменска-Уральского, Талицы, Нижней Салды. Отдельно отмечались предложения, поступившие от жителей области. Руководитель пресс-центра областного Совета народных депутатов сообщила о том, что «начинается заключительный этап, на котором предстоит принять (или не принять) Конституцию Уральской Республики»⁴⁴⁹.

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатов, возглавлявший рабочую группу Конституционного совещания по доработке проекта Конституции, в ответ на обращение руководства Свердловской области о включении Уральской Республики в список республик отметил, что такая просьба не может быть поддержана по следующим причинам. Во-первых, ни Конституционное совещание, ни сам Президент Российской Федерации таким правом не обладают и, во-вторых, на сегодняшний день в стране нет механизма изменения статуса субъекта Федерации⁴⁵⁰. Однако в проект Конституции включено положение о том, что «изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ осуществляется Федеральным конституционным законом». Филатов посоветовал «набраться терпения до принятия новой Конституции и указанного закона». «Кроме того, – сообщал Руководитель Администрации Президента представителям области, – надеюсь, что как субъекты права законодательной

⁴⁴⁸ Распоряжение главы администрации Свердловской области от 25.10.1993 г. № 391-р «О завершении работы над прогнозом развития области и программой действий администрации на 1994 г.» // ГАСО. Ф. Р-2809. Оп. 1. Д. 83. Л. 130-132.

⁴⁴⁹ Косинская Т. Последние штрихи // Областная газета. 1993. 27 октября.

⁴⁵⁰ Там же. Л. 92.

инициативы Вы представите свое видение проекта данного конституционного закона»⁴⁵¹.

27 октября Свердловский областной Совет народных депутатов принял Конституцию Уральской Республики⁴⁵². Было решено назначить выборы в Законодательное Собрание Уральской Республики на 12 декабря 1993 г., а также внести предложение в адрес Конституционного совещания о включении Уральской Республики в перечень республик в проекте Конституции Российской Федерации. 27 октября было объявлено днем образования Уральской Республики⁴⁵³.

Это событие получило отклик на последующих заседаниях Государственной и Общественной палат. На заседании Общественной палаты при обсуждении вопросов федеративного устройства прозвучало выступление, существенно повлиявшее на ход дальнейшей дискуссии: «Я хотела сказать от имени граждан новой Уральской республики, которая организовалась, образовалась или как еще можно назвать, и если бы вы в руках держали конституцию республики, вновь образованной, то вам было бы очень больно сейчас. Потому что там записано, что мы совершенно самостоятельны, в принципе, от России. Я не взяла с собой конституцию. Но народ наш ужасно возмущен! И просили передать, чтобы очень серьезно подумали, нужны ли республики в России сейчас в таком виде, в каком создана наша Уральская республика? Они присваивают международные права, они определяют язык, пишут свое законодательство. То есть они являются “государством в государстве”. Я хочу жить в России, и наш народ тоже хочет жить в России»⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Там же.

⁴⁵² Декларация Свердловского областного Совета народных депутатов о принятии Конституции Уральской Республики от 27.10.1993 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 91.

⁴⁵³ Решение Свердловского областного Совета народных депутатов от 27.10.1993 г. «О проекте Конституции Уральской Республики» // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 90.

⁴⁵⁴ Конституционное совещание. Т. 20. 1996. С. 244. Выступавшая не представилась, ее имя установить не удалось.

Впоследствии Общественная палата, наряду с рекомендациями о внесении поправок в проект Конституции Российской Федерации, приняла заявление, в котором давалась отрицательная оценка решению о создании Уральской Республики. В заявлении говорилось о недопустимости самопроизвольного возникновения республик, а также о том, что «центробежные силы приведут Россию к распаду, к территориальной междоусобице»⁴⁵⁵.

На заседании Государственной палаты председатель Комиссии законодательных предложений при Президенте РФ М.А. Митюков аргументировал необходимость отказа от включения в Конституцию положений о суверенитете республик. «Слово «суверенитет», – отметил Митюков, – вопреки желаниям многонационального народа Российской Федерации нередко становится знаменем как для национального, так и регионального сепаратизма и проявления великодержавного шовинизма. И нам в Основном Законе надо занять четкую позицию – укрепление нашего федеративного, многонационального государства. Иная позиция – путь к развалу страны»⁴⁵⁶. Митюков заявил, что проект исходит из принципа равенства субъектов, но учитывает некоторые особенности республик, которые заключаются в наличии у них конституции и гражданства⁴⁵⁷. «Главная идея, главная задача, которую чувствует каждый политический деятель на своей шкуре, сейчас главная задача – сохранить наше государство от развала. Какие тенденции сейчас ведут к развалу? Две тенденции. Тенденция регионального сепаратизма и тенденция национального сепаратизма»⁴⁵⁸.

В целом на заседании Государственной палаты поднимались те же самые вопросы, приводились те же аргументы, что звучали и ранее в ходе обсуждения вопросов федеративного устройства. Глава администрации Пермской области Б.Ю. Кузнецов обратил внимание на то, что экономическое неравенство

⁴⁵⁵ Рекомендации Общественной Палаты Конституционного Сопровождающего от 30 октября 1993 г. «О решении Совета Свердловской области от 27 октября 1993 г.» [Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Кн. третья. С. 432-433].

⁴⁵⁶ Конституционное совещание. Т. 20. 1996. С. 46.

⁴⁵⁷ Там же. С. 50.

⁴⁵⁸ Там же. С. 55-56.

субъектов Федерации сохраняется, в связи с чем предложил дополнить проект Конституции положением: «Все субъекты Федерации несут равные обязательства перед федеральным бюджетом. Нормативы устанавливаются федеральным законом»⁴⁵⁹. Советник Президента Республики Татарстан Р.С. Хакимов от имени республики высказался за равноправие субъектов: «Те, кто пожил при суверенитете, понимают, что это такое, и всегда выступают за то, чтобы и другие это почувствовали. Но, конечно, мы выступаем не за то, чтобы ограничивали наши права, а мы выступаем за то, чтобы все права повысили, я не знаю, какая будет верхняя планка. В конце концов, пусть каждый выбирает эту верхнюю планку»⁴⁶⁰.

В конечном итоге Государственная палата приняла решение согласиться «в основном с теми изменениями и дополнениями, которые рекомендуются Рабочей группой в текст проекта Конституции Российской Федерации, одобренный 12 июля 1993 г. Конституционным совещанием» и поручила «Рабочей группе Конституционного совещания завершить подготовку проекта Конституции Российской Федерации с учетом предложений, высказанных Государственной палатой, и рекомендовать его Президенту Российской Федерации для опубликования»⁴⁶¹. На этом Конституционное совещание фактически завершило свою работу. После 30 октября ни Государственная, ни Общественная палаты уже не собирались. Поправки в проект Конституции Российской Федерации вносились вплоть до 8 ноября включительно, но уже в более закрытом формате – в ходе деятельности Рабочей группы, не предусматривавшей проведение широких дискуссий, а также на основании личной правки текста Президентом Б.Н. Ельциным.

30 октября в «Областной газете» была опубликована Конституция Уральской Республики. Преамбула закона гласила: «Мы, граждане России, проживающие на территории Уральской Республики, сознавая свою

⁴⁵⁹ Там же. С. 70.

⁴⁶⁰ Там же. С. 87-88.

⁴⁶¹ Рекомендации Государственной палаты Конституционного совещания «О проекте Конституции Российской Федерации» [Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Кн. третья 2008, С. 829-830].

ответственность перед Россией и её народом, исходя из принципа равноправия субъектов и необходимости сохранения целостности Российского государства... принимаем настоящую Конституцию».

В соответствии со ст. 14 Конституции Уральская Республика являлась субъектом Российской Федерации с правовым статусом республики в составе Российской Федерации. Уральская Республика – правовое, демократическое, социальное, светское государство с республиканской формой правления⁴⁶². Правовой статус Уральской Республики определялся принятой Конституцией «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации».

Разработанный и принятый в Екатеринбурге конституционный акт представляет собой масштабный юридический документ (13 глав и 149 статей с переходными положениями), своеобразный памятник эпохи, в котором отразились представления того времени о желаемых границах самостоятельности региона.

В Конституции оговаривалось, что Уральская Республика не вводит на своей территории особого гражданства, ее единственным официальным языком является русский, она не имеет своей армии, не претендует на право выхода из Российской Федерации, на ее территорию распространяется государственный суверенитет Российской Федерации. Уральская Республика имела государственный флаг, герб и гимн. Екатеринбург наделялся статусом столицы.

На этапе подготовки проекта Конституции Уральской Республики один из ее разработчиков отметил, что республика, отказываясь от части присущих государству суверенных прав, тем не менее должна располагать большинством признаков государственного суверенитета. «Уральская Республика обладает самостоятельностью в той мере, в какой это необходимо для обеспечения благосостояния населения и развития республики, и не нарушает основы

⁴⁶² Конституция Уральской Республики (принята на сессии Свердловского областного Совета народных депутатов двадцать первого созыва 27 октября 1993 г.) // Областная газета. 1993. 30 октября.

конституционного строя России и прав других субъектов Российской Федерации»⁴⁶³.

Конституция Уральской Республики предусматривала, что взаимоотношения между субъектом и Федерацией строятся на основе разграничения предметов ведения и полномочий на: 1) предметы ведения и полномочия Федерации; 2) полномочия, относящиеся к совместному ведению; 3) предметы ведения и полномочия субъекта.

Конституция определяла, какие полномочия относятся к совместному ведению, а какие к ведению Уральской Республики – при том, что разработка Конституции Российской Федерации еще продолжалась. Верховенство российского законодательства на территории республики признавалось только по вопросам, относящимся к ведению Федерации. Согласно ст. 31 Конституции Уральская Республика самостоятельно и в полном объеме осуществляет правовое регулирование по вопросам, находящимся вне пределов полномочий Российской Федерации и совместного ведения. Законы Уральской Республики по вопросам, находящимся в ее ведении, обладают на ее территории верховенством по отношению к федеральным правовым актам.

Стоит отметить, что к предметам ведения Уральской Республики был отнесен достаточно широкий круг вопросов. В перечень, который излагался в ст. 22, входили такие сферы как: принятие, изменение Конституции Уральской Республики и республиканских законов, контроль за их соблюдением; определение административно-территориального устройства Уральской Республики; установление системы республиканских органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности, формирование республиканских государственных органов; управление республиканской государственной собственностью; определение республиканской политики и принятие республиканских программ в области государственного, экономического, экологического и социального развития

⁴⁶³ Сидоров М. Колокол для Урала или какой может быть Конституция // Вечерний Екатеринбург. 1993. 29 сентября. В публикации не указано, кому конкретно из разработчиков принадлежит данное высказывание.

Уральской Республики; финансовое, валютное, кредитное регулирование по вопросам, относящимся к ведению Уральской Республики; республиканские экономические службы; республиканский бюджет, республиканские налоги и сборы, республиканские фонды регионального развития; административное, жилищное, земельное, водное, лесное, иное законодательство в части, не отнесенной к ведению Российской Федерации; международные и внешнеэкономические отношения Уральской Республики и др.

Государственное устройство Уральской Республики основывалась на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Первая их ветвей власти была представлена Законодательным собранием, состоящим из двух палат, Республиканской Думы и Палаты Представителей. Палаты существенно различались по способу формирования. Если Республиканская Дума состояла из 28 депутатов, избираемых на основе системы пропорционального представительства на четыре года, при этом каждые два года должна была переизбираться половина её депутатов, то Палата Представителей формировалась из 21 депутата, избираемых на два года на основе мажоритарной системы относительного большинства по многомандатным избирательным округам, образуемым на территории Уральской Республики.

У каждой палаты был своя сфера ведения. Так, Дума принимала законы, утверждала по представлению Губернатора главу Правительства Республики, судей Конституционного Суда Республики, имела право выдвинуть обвинение против Губернатора для отрешения его от должности, толковала законы Республики, принимала решение о передаче объектов федеральной собственности в республиканскую, а республиканской – в муниципальную. Палата Представителей утверждала законы, принятые Думой, назначала выборы Губернатора и органов местного самоуправления, утверждала состав Центральных избирательных комиссий. В ведение Палаты также входили ратификация и денонсация договоров о хозяйственном и ином сотрудничестве субъектами Российской Федерации, международных договоров, отмена

противоречащих законодательству решений представительных органов местного самоуправления районов, городов республиканского значения.

Исполнительную власть в Уральской Республике должен был возглавлять губернатор, являющийся Главой государства. Исполнительным и распорядительным органом власти являлось Правительство Уральской Республики. Конституция подробно останавливалась на вопросах разделения полномочий между органами власти, процедуре формирования и вопросах взаимодействия их друг с другом.

Отдельная глава Конституции была посвящена определению основ судебной власти. Предполагалось, что в Уральской Республике будет функционировать следующая система: Конституционный Суд Уральской Республики, Республиканский Суд Уральской Республики, народные суды, мировые суды, Республиканский арбитражный Суд Уральской Республики. К подведомственности Конституционного Суда Республики были отнесены дела о соответствии Конституции Уральской Республики 1) законов Уральской Республики и постановлений Палат Законодательного Собрания; 2) нормативных актов Губернатора и Правительства Уральской Республики; 3) международных договоров Уральской Республики; 4) актов органов местного самоуправления.

Важнейшей основой самостоятельности Уральской Республики была ее экономическая система. Земля, недра, водные, лесные и иные природные ресурсы признавались достоянием народа Уральской Республики. Определение перечня и статуса федеральных природных ресурсов на территории региона должно было производиться исключительно в договорном порядке в соответствии с законом. При этом ст. 113 устанавливала положение, согласно которому в собственности Уральской Республики в соответствии с ее законами находятся земельные участки, горные отводы, природные объекты, средства республиканского бюджета, предприятия и любое иное имущество, необходимое для социально-экономического развития. В Конституции признавалось единство экономического пространства России, говорилось о выстраивании экономических взаимоотношений с другими субъектами Российской Федерации на основе

равноправия, взаимного уважения и признания экономической самостоятельности.

Важнейшим разделом Конституции была глава, посвященная финансам. По Конституции Уральская Республика самостоятельно определяла свою финансовую политику. Налоговая система республики предусматривала получение финансовых средств в республиканский и местные бюджеты, во внебюджетные фонды от федеральных, республиканских, местных налогов, сборов, пошлин и других платежей. Ставки федеральных налогов в части, поступающей в бюджеты Республики, должны были самостоятельно определяться Уральской Республикой в пределах, установленных федеральным законодательством.

Таковы были основные черты государственного устройства Уральской Республики, зафиксированные в разработанной властями региона Конституции. Бросается в глаза, что проект закона существенно расширял самостоятельность субъекта. Безусловно, документ создавался в спешке, а его общественного обсуждения практически не было, что наложило отпечаток на его итоговый вариант. Однако, как представляется, не стоит фиксировать внимание на недостатках проекта. Следует рассматривать его как памятник эпохи, разрабатывавшийся в условиях острого политического и социально-экономического кризиса, отразивший особенности своего времени, такие важные его тенденции, как борьба регионов за расширение своей самостоятельности, стремление к пересмотру основ федеративной структуры государства.

После принятия Конституции Уральской Республики власти региона в очередной раз направили документы В.В. Илюшину с просьбой доложить о них Президенту и оказать содействие в рассмотрении вопроса о создании республики до обнародования проекта Конституции России. В своем письме Э.Э. Россель информировал Илюшина, что от С.А. Филатова он получил отказ⁴⁶⁴. В это же время СМИ сообщили о возможности расширения границ республики путем

⁴⁶⁴ Письмо от 30.10.1993 г. № 0445-415 от Э.Э. Росселя первому помощнику Президента РФ Илюшину В.В. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 187. Л. 74.

объединения уральских областей. В качестве основания для подобного объединения рассматривалось сентябрьское заявление руководителей областей «о приемлемости и необходимости создания единого мощного субъекта Федерации, способного предотвратить сепаратистские поползновения Татарии, Якутии и других республик»⁴⁶⁵.

31 октября был утвержден первый Указ губернатора Уральской Республики Э.Э. Росселя «Об осуществлении полномочий губернатора Уральской Республики», в соответствии с которым предписывалось «довести до сведения населения, организаций Уральской Республики, что осуществление полномочий губернатора Уральской Республики возложено с 31 октября 1993 г. на главу администрации Свердловской области». Правительству области поручалось исполнять полномочия Правительства Уральской Республики, определенные Конституцией Уральской Республики до избрания первого губернатора Республики. Председателю Правительства было поручено подготовить предложения по структуре исполнительной власти в срок до 12 декабря 1993 г.⁴⁶⁶

Таким образом, всего спустя шесть месяцев после проведения опроса относительно повышения статуса Свердловской области власти провозгласили Уральскую Республику и приняли Конституцию. Однако эти решения не были признаны федеральным центром, что не позволяло достичь главных целей - кардинальным образом повысить статус региона и расширить полномочия его властей. Разразившийся на федеральном уровне политический кризис фактически уничтожил возможность повышения статуса региона в рамках ст. 70 Конституции Российской Федерации, а в проекте новой Конституции не нашлось места для Уральской Республики.

⁴⁶⁵ Обзор общественно-политической и экономической ситуации в Уральском регионе. Октябрь 1993 г. // ГАСО. Ф. 2754. Оп. 1. Д. 25. Л. 69-70.

⁴⁶⁶ Указ Губернатора Уральской Республики от 31.10.1993 г. № 1 «Об осуществлении полномочий Губернатора Уральской Республики» // Областная газета. 1993. 3 ноября.

Подводя итоги изложенному в главе материалу, можно отметить следующее. Существенное влияние на процессы, разворачивавшиеся в регионах, оказала в 1993 г. политическая борьба, разворачивавшаяся на федеральном уровне. Противостояние вышло за пределы правового поля, что говорило о крайнем обострении противоборства, стремлении различных сил использовать развернувшееся столкновение различных точек зрения, программ социально-экономического развития в своих интересах. Результаты апрельского референдума 1993 г. были истолкованы командой Б.Н. Ельцина как выражение населением поддержки курсу Президента. Было созвано Конституционное совещание, активизирован процесс выработки нового основного закона страны. Одновременно власти ряда регионов предприняли попытку достижения собственных целей. В Вологодской и Свердловской областях прошло голосование по вопросу о равноправии регионов с республиками, опираясь на результаты которого, местное руководство стало требовать расширения самостоятельности областей. Вологодская область в мае 1993 г. объявила о своем равноправии с республиками, тогда как власти Свердловской области попытались добиться принятия решения о повышении статуса региона на федеральном уровне, требуя учесть их предложения в ходе работы Конституционного совещания.

Инициатива регионов, в том числе Свердловской области, столкнулась с крайне отрицательной реакцией национальных республик, увидевших для себя политическую опасность в возможном выравнивании конституционно-правового статуса всех субъектов федерации. Предложения свердловского руководства не встретили поддержки и со стороны команды Б.Н. Ельцина, в связи с чем Э.Э. Россель и его команда взяли курс на одностороннее провозглашение Уральской Республики.

Следует отметить, что проект создания республики прорабатывался в двух вариантах – «малом» (в составе Свердловской области) и «большом» (на основе объединения шести уральских субъектов). Второй вариант не получил безусловного одобрения на местах, встретил неоднозначную реакцию со стороны уральских областей. Вместе с тем комитеты Верховного Совета Российской

Федерации пришли к выводу о возможности повышения статуса регионов, поскольку такое решение опиралось на волеизъявление их жителей. Помимо этого, в комитетах прорабатывался вопрос о внесении изменений в действующую Конституцию, закрепляющих принцип равноправия субъектов. В то же время в Администрации Президента нарастало негативное отношение к стремлениям регионов расширить свою самостоятельность, отразившееся в целом ряде аналитических записок. С подобными стремлениями стала связываться угроза сепаратизма.

Движение за создание Уральской Республики достигло своего апогея осенью 1993 г. Важной вехой в развитии данного движения стало проведение встречи представителей власти уральских областей в сентябре 1993 г., по результатам которой было подписано заявление о готовности начать работу по созданию республики на базе областей Урала. В конце месяца была принята Конституция Уральской Республики, утверждение которой в определенной мере стало реакцией на инициированную Б.Н. Ельциным в 1990 г. тенденцию – «вы возьмите ту долю власти, которую сами сможете «проглотить». Однако период суверенизации оказался завершенным. Действия свердловских властей были отрицательно восприняты окружением Президента, которое после силового разрешения конфликта с Верховным Советом и в условиях необходимости завершения подготовки проекта Конституции Российской Федерации начало действовать в отношении региональных властей более решительно.

Глава 3. Ликвидация Уральской Республики и ее последствия

3.1. Дискуссии о судьбах республики и решение о ее ликвидации⁴⁶⁷

Сразу после объявления властями Свердловской области о повышении ее конституционно-правового статуса сотрудники Государственно-правового управления Администрации Президента Российской Федерации проанализировали причины провозглашения Уральской Республики и роста центробежных тенденций среди регионов. Стимулом для развития указанных тенденций, по мнению аналитиков, были прежде всего экономические, а не политические мотивы. По мнению авторов записки «Об изменении государственно-территориального статуса субъектов Федерации России», в регионах сложилось мнение о центральной власти как о «неэффективной и ненужной инстанции, откровенно наносящей ущерб экономическому процветанию»⁴⁶⁸. Края и области, не получив возможности проводить свободную экономическую политику, «компенсируют недостаток решимости центра и дают ясно понять республикам, что не намерены больше мириться с отжившим двойным стандартом в системе федеративных отношений».

Стремление регионов к повышению статуса было вызвано тем, что в президентском проекте Конституции, как и в Федеративном договоре, привилегии оказались связаны со словом «республика». Смысл изменения статуса заключался не в переименовании региона, а в принципиальном изменении формулы взаимоотношений с федеральным центром, предполагавшем трансформацию государственного устройства, обретение субъектами собственной региональной конституции, законодательного органа, правительства и судебной власти. При таком варианте развития событий центру будут переданы только те полномочия, которые сами субъекты «посчитают необходимыми для сохранения единого

⁴⁶⁷ При подготовке данного параграфа диссертации использованы следующие публикации автора: Осипов И.В. Конфликтогенный потенциал российского федерализма в период разработки и принятия Конституции 1993 г. // Клио. 2020. № 10. С. 73-80.

⁴⁶⁸ Аналитическая записка «Об изменении государственно-территориального статуса субъектов Федерации России» // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 974. Л. 2.

государства»⁴⁶⁹. Это рассматривалось как «непосредственная угроза центральной власти, которая в перспективе (если регионы получают желаемые полномочия) не только может оказаться лишенной своего прежнего положения, но и, видимо, будет заменена координирующими органами, то есть сформирована снизу»⁴⁷⁰.

При этом в Государственно-правовом управлении признавали, что «понять мотивы руководителей субъектов можно, согласиться – нельзя». Было отмечено, что в текущей ситуации более разумно действуют сибирские регионы, совместно отстаивающие свои интересы в федеральных органах власти, в том числе посредством деятельности Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». Действия сибиряков вызвали одобрение, поскольку, не выдвигая требования суверенитета, они стремились к приобретению дополнительных экономических прав в обмен на свою готовность разделить с центром ответственность за «трудности перехода к рыночной экономике»⁴⁷¹. Записка завершалась констатацией «болезненного пробуждения местных интересов» после «слома коммунистической унитарной государственности», указанием на необходимость создания условий для того, чтобы «в полную меру в рыночном режиме заработали предприятия». Именно это, по мнению автора записки, могло бы явиться «гарантией от экзотических изысков вроде регионального хозрасчета или опасных политических шалостей в виде абсолютного суверенитета республики, области, города»⁴⁷².

Несмотря на то, что Конституция Уральской Республики не включала положений о региональном суверенитете, она предусматривала создание разветвленной системы власти – двухпалатного парламента, собственной судебной системы и правительства. Само по себе это вызывало подозрения. Подобный путь регионального развития и был назван в вышеуказанном документе «непосредственной угрозой центральной власти».

⁴⁶⁹ Там же.

⁴⁷⁰ Там же. Л. 9.

⁴⁷¹ Там же. Л. 6.

⁴⁷² Там же. Л. 11.

После обнародования уральской Конституции федеральный центр выступил с открытой критикой действий свердловских властей, что вызвало полемику между Москвой и субъектом. Начальник Управления по работе с территориями администрации Президента Н.П. Медведев протестовал против решения регионального руководства, пригрозив распустить Свердловский областной Совет. В ответ на это А.В. Гребенкин указал, что «область имеет право принять Устав, а Конституция Уральской республики... не что иное, как Конституционный Устав области». Представитель региона заявил, что Уральская республика – «не государство в полном смысле слова, а фактически государственно-территориальное образование». Роспуск Совета, подчеркнул Гребенкин, «будет означать, что в федеральных структурах не созрели до понимания того, чем живут регионы, и как строить действительно федеративное государство»⁴⁷³.

Отзываясь на решение о провозглашении Уральской Республики, Председатель Правительства России В.С. Черномырдин заявил: «Для меня нет такой республики, и дела мы с ней иметь не будем... Я знаю мнение Президента по этому поводу, Уральской Республики не будет». А.В. Гребенкин ответил и на это высказывание, отметив, что декларация Черномырдина – это «безответственная фраза, ни на чем не основанное, неосторожное и необоснованное заявление». Гребенкин подчеркнул, что никаких официальных решений относительно Уральской Республики Президент не принимал⁴⁷⁴.

Член Президентского совета, один из разработчиков проекта Конституции Российской Федерации С.С. Алексеев также дал комментарий по поводу провозглашения Уральской Республики и принятия её Конституции. По его мнению, в будущем в России должны быть созданы крупные территориальные государственные образования (губернии, земли, республики), формирование которых должно проходить в рамках общегосударственного конституционного процесса, а не в одностороннем порядке. По его мнению, решение, принятое

⁴⁷³ Республика – живет // На смену! 1993. 2 ноября.

⁴⁷⁴ Возможен компромисс // На смену! 1993. 4 ноября.

Свердловским областным Советом, было опрометчивым и «сам факт принятия Конституции Уральской Республики будет зафиксирован как неправомерный акт»⁴⁷⁵.

Решения Свердловского областного Совета раскачивают «сложившийся баланс неравенства», затрагивают права других субъектов, – заявил еще один член Президентского совета, Л.В. Смирнягин. По его мнению, Уральская Республика, дабы закрепить легитимность, должна получить признание со стороны других областей.

Решения уральских властей активно обсуждались и в центральных периодических изданиях. Шел поиск причин данного решения. Первоначально, подчеркивала газеты «Известия», было принято считать, что в основе действий регионального руководства лежало два основных мотива – стремление к экономической независимости от центра и к удовлетворению личных политических позиций и амбиций. Однако можно предположить, что решение стимулировалось и иными обстоятельствами. «Уральская Республика необходима федеральным властям как фактор давления на «суверенов» или это уже самостоятельная «игра» одного из крупнейших промышленных регионов?» – задавалась вопросом газета⁴⁷⁶.

Вице-премьер Правительства России, активный участник конституционного процесса С.М. Шахрай в начале ноября подготовил ряд предложений по проекту Конституции России и направил их на имя Президента Б.Н. Ельцина. Шахрай коснулся вопроса о правовом равенстве субъектов и изложил свою позицию по поводу провозглашения Уральской Республики. «В противовес сепаратистским устремлениям отдельных краев и областей в самопровозглашении себя республиками, – подчеркивал Шахрай, – в проекте также должны быть предусмотрены специальные возможности добровольного объединения субъектов на основе экономических и региональных (но не политических!) интересов.

⁴⁷⁵ Пономарева Н. Интервью С.С. Алексеева: «Власть не выдержала испытания на право» // Областная газета. 1993. 3 ноября.

⁴⁷⁶ Пашков А. Уральская республика начинает жить по своей конституции // Известия. 1993. 2 ноября.

«Замораживанию» старого и абсолютно произвольного административного деления территорий России в связи с односторонним повышением статуса можно противостоять, лишь предоставив им возможность свободной кооперации в целесообразных хозяйственно-экономических границах»⁴⁷⁷.

Стоит отметить, что за несколько дней до того, как данное письмо было направлено Президенту, Шахрай принял участие в совещании руководителей межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия с представителями министерств и ведомств Российской Федерации. В ходе совещания вице-премьер Правительства России признался, что «до недавнего времени межрегиональных ассоциаций для министерств и ведомств “не существовало”. Но сейчас межрегиональные ассоциации окрепли настолько, что их признало Правительство РФ. И это обстоятельство должны учитывать в своей работе федеральные министерства и ведомства»⁴⁷⁸. Шахрай выделил несколько «перспективных направлений деятельности ассоциаций», среди которых значилась задача — «противопоставить политическому сепаратизму экономическую интеграцию территорией».

В целом необходимо отметить, что оценка решения свердловских властей со стороны большинства политиков федерального уровня была отрицательной. При этом негативно оценивались именно политические аспекты данного решения. Экономическим же инициативам, вплоть до проектов межрегиональной интеграции, давался (по крайней мере, на словах) зеленый свет. При этом Президент Б.Н. Ельцин не высказал своего мнения по вопросу о республике. Это создавало почву для продолжения полемики, а также давало свердловским властям некоторую надежду на поддержку со стороны Президента.

В первых числа ноября состоялась серия совещаний Президента России с главами субъектов федерации. 2 ноября 1993 г. прошло расширенное заседание Правительства России с участием представителей исполнительной власти

⁴⁷⁷ Записка С.М. Шахрая о проекте Конституции Российской Федерации и замечаниях и предложениях к проекту // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 1233. Л. 2.

⁴⁷⁸ Записка о проходившем 29-30 октября 1993 г. совещании руководителей межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия с представителями министерств и ведомств РФ // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 1217. Л. 2-3.

субъектов по вопросу о социально-экономическом положении России. Президент отметил, что региональная политика остается слабым местом в деятельности правительства, «по этой причине, а не только вследствие авантюризма, многие регионы пытаются самостоятельно решить свои проблемы, в том числе через повышение статуса. Нужно разумно разграничить функции и ответственность федерального правительства и регионов. Альтернативы этому нет и не будет»⁴⁷⁹. Критики решения о создании Уральской Республики не прозвучало, что было положительно воспринято свердловскими властями.

В «Областной газете» 3 ноября было опубликовано обращение Губернатора Уральской Республики к жителям области. «Наша конституция отлична от конституций республик в составе России тем, что признаёт верховенство российского права и федеральной государственной власти как общего над частным, – указывал Э.Э. Россель. – В то же время закреплённые в конституции Республики положения, устанавливающие её самостоятельность по предметам ведения республики, позволяют с уверенностью заявить о создании условий для успешного развития экономики республики и процветания народа»⁴⁸⁰.

Э.Э. Россель отметил, что своими действиями руководители региона дают «центральной власти, государствам в составе России, а также краям и областям пример правильного подхода к вопросам федерализма». «Своим решением мы говорим «нет» федерации, основанной на союзе суверенных государств. Своим решением мы говорим «нет» федерации на основе самоопределения наций. Мы также говорим «нет» федерации из неравноправных субъектов. Своим решением мы говорим «да» суверенному, федеративному, единому государству – Российской Федерации – с крепкой центральной властью и децентрализованным, ответственным управлением в регионах», – подчеркивал губернатор Уральской Республики⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ Кононенко В. Президент Б. Ельцин критикует Правительство и обещает новые социальные гарантии // Известия. 1993. 3 ноября.

⁴⁸⁰ Обращение Эдуарда Росселя к жителям Уральской Республики // Областная газета. 1993. 3 ноября.

⁴⁸¹ Там же.

3 ноября состоялось совещание Президента России с главами субъектов федерации. Данная встреча ознаменовалась достижением определенных договоренностей по вопросам федеративного устройства. Первоначально предполагалось провести два отдельных совещания (одно – с главами республик, другое – с главами остальных субъектов)⁴⁸². Однако в конечном счете было решено организовать совместную встречу, не разделяя глав республик и глав администраций краев и областей (при этом допускалось проведение индивидуальных встреч с «главами республик, имеющих особое значение»)⁴⁸³.

Процесс подготовки и проведения заседания отражен в материалах, подготовленных к встрече рабочей группой Администрации Президента Российской Федерации по оперативному аналитическому обеспечению мероприятий поэтапной конституционной реформы. Были сформулированы «Тезисы о стратегии и тактике российской государственной политики». В качестве ключевых было выделено 5 позиций.

1. Федерализм – столбовая дорога развития российской государственности, но дорога эта длинная и трудная, потому что федерализм недавнего прошлого – это псевдофедерализм, это ширма тоталитарного государства, и настоящий федерализм приходится строить заново.

2. Федерализм неизбежен в нашей стране по меньшей мере по двум причинам: а) она слишком велика, чтобы ею можно было эффективно управлять из Центра; б) федерализм есть территориальная форма демократии, и, если мы решили жить в условиях демократии, нам необходим федерализм.

3. Настоящий, подлинный федерализм – это укрепление нашего государства, а не его развал. Такая большая страна, как наша, не может управляться полностью из Центра. Множество важных для населения вопросов можно решать на месте, в соответствии с местными особенностями, которыми так

⁴⁸² Планы работы Руководителя Администрации Президента РФ С.А. Филатова на 1-5 ноября 1993 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 1221. Л. 40.

⁴⁸³ Предложения рабочей группы Администрации Президента РФ по оперативному аналитическому обеспечению мероприятий поэтапной конституционной реформы от 01.11.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 1229. Л. 20.

богата наша страна. Наша сила – в умелом использовании этих особенностей, а не в их уничтожении.

4. Федерализм нельзя строить хаотическим давлением регионов на Центр. Федеральные власти – первые сторонники настоящего федерализма. Более того, они обязаны стать гарантами того, что федерализация не превратится в мучительный для страны процесс войны регионов с Центром и друг с другом. Центр должен гарантировать этому процессу плановость и конструктивность.

5. Президент – гарант целостности России. Он не имеет права допустить, чтобы федерализация перешла грань разумного и превратилась в разрыхление государственных уз, в конфедерацию. Это священная обязанность президента перед своим народом, перед историей страны, перед избирателями, и Президент будет исполнять ее неукоснительно⁴⁸⁴.

Интерес также представляет раздел, намечавший тактику поведения в ходе совещания. Президент должен выступить в качестве арбитра: «Пусть регионы и республики выдвигают встречные требования, пусть предлагают свои пути решения тех проблем, которые поставил Президент – а Президент примет решение, которое должно устраивать в максимально возможной степени каждый регион и страну в целом». Предлагалось «ловить» республики, выявляя в их действиях подспудное стремление добиться полной независимости. «Требования суверенитета звучат как права на выход из состава страны, но готовы ли республиканские лидеры в открытую заявить о своем желании выйти из страны? Наверняка нет: общественное мнение практически всюду настроено резко против полного выхода из России, и ни один лидер не посмеет призвать к этому открыто. Надо прижимать к стене сторонников суверенитета: зачем еще вам нужен суверенитет, если не для отделения?». В то же время указывалось: надо отдать «должное республикам за то, что они первыми проложили дорогу к подлинному федерализму».

В целом же следовало подчеркивать, что республики в настоящее время борются не за равные права, а за односторонние привилегии. Пока власти

⁴⁸⁴ Там же. Л. 17.

российских республик отстаивают равноправие регионов перед лицом федерального центра – одно дело, но зачастую это движение перерастает в борьбу за особое положение, «а она грубо нарушает права остальных регионов. Это очень слабое место позиции республик, и на него надо наводить пафос выступлений регионов (а не самому объяснять это республикам)»⁴⁸⁵.

В подготовительные документы Администрации Президента к предстоящей встрече был включен раздел «Главные вопросы от республик», где намечалось, как Президенту следует отвечать на эти вопросы. Выделялось три ключевых проблемы: суверенитет, Федеративный договор и Уральская Республика. Касательно последнего вопроса давались следующие рекомендации: «Отношение должно быть сбалансированным. Руководители области проявили недостаточную правовую грамотность. Подготовив конституцию (а правильнее было бы сказать – устав), они должны были бы предложить его на рассмотрение Конституционному суду и Парламенту, а еще лучше – провести по ней референдум среди граждан области. Вместо этого они поспешили заявить, что Уральская Республика уже провозглашена. Это, конечно, совершенно незаконно, потому что в одностороннем порядке затронуты интересы других регионов и государства в целом. Это серьезная ошибка, чреватая серьезными последствиями государственного масштаба, и с допустившими ее политиками предстоит разбираться. Сейчас во многих областях идет работа по подготовке уставов, в некоторых она велась и раньше. Надеюсь, негативный опыт уральцев будет учтен»⁴⁸⁶.

На совещании присутствовали практически все главы субъектов (в т.ч. представители Свердловской области)⁴⁸⁷. Открывая заседание, Б.Н. Ельцин во вступительном слове обозначил четыре проблемы, которые он хотел обсудить в ходе совещания: 1) возможность министров и вице-премьеров работать в

⁴⁸⁵ Там же. Л. 17-18.

⁴⁸⁶ Документы о встрече Президента РФ Б.Н. Ельцина с руководителями исполнительной власти республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения 03.11.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 1229. Л. 18-19.

⁴⁸⁷ Информация о регистрации участников совещания 03.11.1993 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 1229. Л. 12.

Федеральном Собрании, 2) равенство субъектов Федерации, 3) понятия «суверенитет» и «суверенное государство» в тексте Конституции; 4) Федеративный договор в Конституции⁴⁸⁸.

Касаясь проблемы равенства субъектов, Президент отметил, что в результате сложившегося положения республики обладают большими правами, чем края и области. «Федерализм как бы коснулся пока только наших республик, а остальные субъекты Федерации все еще живут в унитарном государстве». Президент объяснил это тем, что республики «первыми пробивали брешь в фальшивом федерализме, первыми прокладывали путь к реальной автономии. Теперь на этот путь встали края и области». Ельцин заявил, что равноправие всех субъектов Федерации является требованием времени. К этому придут на практике, указанный принцип закреплён в Конституции. «Вы должны определиться, произойдет это на данном этапе или будет отложено на перспективу» – заявил Президент, обращаясь к главам субъектов⁴⁸⁹.

Остановившись на вопросе об исключении из текста Конституции понятий «суверенитет» и «суверенное государство», Президент России отметил, что признание за каким-либо регионом суверенитета предполагает не федеративное, а конфедеративное устройство государства, в рамках которого признается право выхода из конфедерации. Такое положение расценивалось как угроза, ставящая под сомнение «процесс федерализации страны». Упомянув о роли Президента как гаранта целостности государства, он заявил, что является сторонником права наций на самоопределение, с оговоркой – «за исключение права на отделение от России». Также глава государства выразил надежду, что «руководители республик и регионов также стоят за сильное демократическое государство – целостную РФ, единую Россию».

Заключительный вопрос, поставленный Президентом, касался включения текста Федеративного Договора в Конституцию. Необходимо решить, «имеет ли он самостоятельное юридическое значение и в Конституцию включаются его

⁴⁸⁸ Там же. Л. 6-8.

⁴⁸⁹ Вступительное слово на встречу с руководителями субъектов Федерации // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 1. Д. 1229. Л. 4-5.

основные принципиальные положения, либо он весь является частью Конституции»⁴⁹⁰.

«Независимая газета» сообщала, что по итогам совещания была создана рабочая группа по доработке проекта Конституции, в которую вошли представители федеральных органов власти и органов власти субъектов. Рабочая группа продолжила обсуждение вопроса о соотношении прав субъектов Федерации⁴⁹¹.

Результаты совещания были рассмотрены в публикации журнала «Коммерсантъ Власть». Одним из итогов, подчеркнул журнал, стало исключение из текста проекта Конституции указания на «суверенитет» субъектов. В данном контексте упоминалось и решение о создании Уральской Республики. «Становится понятным, – говорилось в статье, – почему на совещании Президент столь недвусмысленно поддержал родной Екатеринбург. Коль скоро центр поставил перед собой задачу административного переустройства страны, каковое переустройство не предусматривает наличия суверенных республик, «самопроизвольное», т. е. не инспирированное центром появление республик, созданных на базе краев и областей и не претендующих на суверенитет (а помимо Уральской, потенциально готовы заявить о себе и другие – Дальневосточная, Сибирская, Енисейская, Поволжская), оказывается как нельзя кстати. И прежде всего – в качестве противовеса республикам национальным, которые хотят бороться за свой суверенитет, то есть за право легитимного выхода из состава России, до конца»⁴⁹².

6 ноября 1993 г. вышел Указ Президента РФ об обнародовании проекта Конституции Российской Федерации, выносимого на всенародное голосование 12 декабря того же года⁴⁹³. В телевизионном обращении к населению 9 ноября по поводу завершения работы по подготовке проекта Президент отметил, что

⁴⁹⁰ Там же. Л. 7.

⁴⁹¹ Кузнецова В. Ельцин закрывает парад суверенитетов // Независимая газета. 1993. 4 ноября.

⁴⁹² Дорофеев В. Уральская республика как основа новой российской государственности // Коммерсантъ Власть. 1993. 8 ноября.

⁴⁹³ Указ Президента Российской Федерации от 06.11.1993 г. № 1845. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4775> (дата обращения: 24.03.2021).

впервые удалось отрегулировать на конституционном уровне важнейший вопрос о федеративном устройстве России. Новая Конституция – это Конституция подлинно федеративного государства», – заявил Б.Н. Ельцин. Президент отметил, что Конституция провозглашает равные права и равный статус российских субъектов⁴⁹⁴.

Публикация проекта позволила поставить точку в затянувшемся процессе выработки Конституции. Однако в регионах продолжали раздаваться отголоски дискуссии об основном законе государства. Так, в Республике Башкортостан было объявлено о проведении 12 декабря выборов на пост Президента Республики (сама должность была введена ранее). Поддержав кандидатуру председателя Верховного Совета Республики М.Г. Рахимова, депутаты выразили недовольство итоговым проектом Конституции Российской Федерации, расценив его как «попытку отвергнуть Декларацию о государственном суверенитете Республики Башкортостан, заставить многонациональный народ республики отказаться от достигнутого за последние три года уровня государственного развития»⁴⁹⁵. Если же говорить об Уральской Республике, то она в обнародованном тексте Конституции не была упомянута, и свердловские власти должны были как-то отреагировать на сложившуюся ситуацию.

Высказывая свое отношение к проекту основного закона, Э.Э. Россель провел в Екатеринбурге пресс-конференцию. Глава администрации заявил: несмотря на то, что в проекте новой Конституции не говорится об Уральской Республике, её строительство продолжится де-факто и постепенно придет к признанию де-юре⁴⁹⁶. Россель заявил, что «решение о создании республики принималось при опросе населения, стало быть, оно легитимно. Иное дело – Конституция, за нее проголосовали лишь депутаты», теперь же нужно выяснить позицию уральцев по вопросу о Конституции Республики⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ Вчера завершилось дело огромной важности для нашей страны, для каждого из нас. Подготовлен проект Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1993. 10 ноября.

⁴⁹⁵ Батыршин Р. 12 декабря будет избран первый президент республики // Независимая газета. 1993. 6 ноября.

⁴⁹⁶ Россель просит об опросе // Независимая газета. 1993. 6 ноября.

⁴⁹⁷ Минина Л. Буду идти до конца // Вечерний Екатеринбург. 1993. 6 ноября.

В «Областной газете» был опубликован отчёт о пресс-конференции Э.Э. Росселя под оптимистичным заголовком «Де-факто есть. Де-юре – будет!»: «Главное, считает губернатор (вернее, и.о. губернатора республики) – в нас самих. Фактически Уральская Республика существует, со временем её признают и де-юре. К нашим документам, в первую очередь к конституции, многие относятся благожелательно, внимательно изучают, в том числе и зарубежные государства. Но есть и серьёзные противники (главный из них – С. Филатов)»⁴⁹⁸.

Следует отметить, что Конституция Уральской Республики после его принятия областным Советом фактически считалась действующей. Статья 148 данного закона определяла, что основной закон вступает в силу на всей территории Уральской Республики на следующий день после его официального опубликования. Областная пресса подчеркивала, что с 31 октября 1993 г. Конституция Уральской Республики вступила в силу⁴⁹⁹. Тем не менее, «для придания Уральской республике большего веса в глазах федерального руководства Конституция должна быть одобрена не только облсоветом, но и населением»⁵⁰⁰.

8 ноября, пытаясь переломить ситуацию и «спасти» Уральскую Республику от неизбежного натиска со стороны центра, Свердловский областной Совет назначил на 12 декабря 1993 г. (день голосования по Конституции Российской Федерации) проведение референдума по Конституции Уральской Республики, а также выборы Губернатора и Законодательного Собрания Уральской Республики. В оперативном порядке были приняты законы «О референдуме Уральской Республики»⁵⁰¹ и «О выборах Губернатора Уральской Республики»⁵⁰², вступающие в силу с момента опубликования. Сообщалось о том, что в день

⁴⁹⁸ Пономарева Н. Де-факто есть. Де-юре – будет! // Областная газета. 1993. 10 ноября.

⁴⁹⁹ Левин А. Конституция Уральской Республики вступила в силу // Вечерний Екатеринбург. 1993. 3 ноября.

⁵⁰⁰ Виравчева Е. Уральская республика: поражение и реванш Эдуарда Росселя (1993). Часть II. URL: <https://newdaynews.ru/ekb/648137.html> (дата обращения: 24.03.2021).

⁵⁰¹ Выступление Эдуарда Росселя на внеочередной сессии областного Совета 9 ноября 1993 г. // Областная газета. 1993. 10 ноября.

⁵⁰² Закон Уральской Республики «О выборах Губернатора Уральской Республики» // Областная газета. 1993. 10 ноября.

проведения голосования уральские избиратели получают бюллетень с вопросом «Принимаете ли вы Конституцию Уральской Республики, устанавливающую равноправие с другими республиками Российской Федерации?»⁵⁰³.

Однако в Администрации Президента заблаговременно сформулировали свою позицию касательно инициатив свердловского руководства. 6 ноября было опубликовано интервью начальника Управления по работе с территориями Администрации Президента Н.П. Медведева⁵⁰⁴. Он поддержал идею властей Свердловской области о свободном экономическом развитии региона и уравнивании лежащей на субъектах федерации налоговой нагрузки. Согласился Н.П. Медведев и с тем, что субъекты «нужно уравнивать в экономическом, социально-политическом и правовом отношении». При этом сотрудник Администрации Президента указал, что «методы, путь осуществления этой идеи в Свердловской области выбраны порочно». Н.П. Медведев отметил, что с правовой точки зрения решение Свердловского областного Совета о принятии Конституции несостоятельно, поскольку полномочий на подобные действия у данного органа не было. Подобные действия невозможны ни в рамках действующей, ни в рамках новой конституции. По его словам, это решение можно расценивать как прямое невыполнение Указа Президента № 1400 о поэтапной конституционной реформе и последующих указов.

По мнению Н.П. Медведева, для выхода из сложившейся ситуации «всем республикам, входящим в состав РФ в качестве ее субъектов, следует отступить от провозглашенных их декларациями суверенитетов, и такие отступления на последнем совещании руководителей субъектов РФ уже были сделаны. Суверенным может быть только субъект международного права, каковым является только государство Российское». Медведев сообщил, что Президенту были переданы рекомендации относительно свердловских властей. Сотрудник Администрации подчеркнул, что решение Свердловского областного Совета не имеет юридической силы, полномочия областного Совета будут остановлены,

⁵⁰³ Вестник региональной информации от 09.11.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Описание 1 д. 19. Л. 36.

⁵⁰⁴ Янченков В. Опасные игры «во власть» // Российская газета. 1993. 6 ноября.

глава администрации Свердловской области будет отрешен от должности указом Президента⁵⁰⁵. Проекты этих документов были подготовлены уже 4 ноября⁵⁰⁶.

Проблему равноправия субъектов затронул вице-премьер Правительства РФ С.М. Шахрай, опубликовавший 9 ноября в «Независимой газете» статью «Многообразие регионов – это сила России». Выражая «не официальную позицию российского правительства, а личное мнение человека, который вот уже 16 лет занимается проблемами федерализма и который, в силу служебного положения, на своем опыте ощутил трагические следствия национально-государственного устройства советского периода», вице-премьер отметил, что «государство в переходный период может развиваться лишь как асимметричная Федерация»⁵⁰⁷. Шахрай подверг резкой критике действия «некоторых краевых и областных Советов Российской Федерации, объявляющих себя на сессиях республиками или принимающих решение о прекращении выплаты федеральных налогов в общегосударственных бюджет». Потакая подобным действиям, Россия могла повторить судьбу СССР. «С момента принятия таких решений, – подчеркивал вице-премьер, – процесс разрушения российской государственности может стать неконтролируемым»⁵⁰⁸.

Указом Президента от 9 ноября 1993 г. № 1874 решения Свердловского областного Совета народных депутатов от 1 июля 1993 г. «О статусе Свердловской области в составе Российской Федерации» и от 27 октября 1993 г. «О Конституции Уральской Республики» были признаны не имеющими юридической силы с момента их принятия. Деятельность Свердловского областного Совета народных депутатов и полномочия народных депутатов этого Совета прекращены. Подобные меры, как говорилось в преамбуле указа, были приняты «в связи с неоднократным нарушением Свердловским областным Советом народных депутатов Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, выразившимся в провозглашении Свердловской области

⁵⁰⁵ Там же.

⁵⁰⁶ Проект Указа // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 8. Оп. 1. Д. 043. Л. 24-26.

⁵⁰⁷ Шахрай С.М. Многообразие регионов – это сила России // Независимая газета. 1993. 9 ноября.

⁵⁰⁸ Там же.

Уральской Республикой и принятии Конституции Уральской Республики, что означает изменение в одностороннем порядке конституционно-правового статуса Свердловской области и присвоение областным Советом полномочий представительного (законодательного) органа государственной власти республики в составе Российской Федерации»⁵⁰⁹.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 1993 г. в связи с совершением действий, направленных на неисполнение Указов Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», а также существенным превышением своих полномочий, Э.Э. Россель был освобожден от должности главы администрации Свердловской области⁵¹⁰. Таков был финал движения за создание Уральской Республики.

Подводя итог анализу рассмотренных выше процессов, следует отметить, что решение о создании Уральской Республики стало резонансным событием, повлиявшим на процессе подготовки проекта Конституции России. Цель главы Свердловской области и его команды – достижение равноправия субъектов федерации – находила отклик и в других регионах (краях и областях), также ставивших вопрос об уравнивании своего положения со статусом республик. Разработчики проекта Конституции Российской Федерации должны были принимать во внимание эти требования, благодаря чему в текст основного закона была внесена норма о равноправии субъектов.

Если говорить непосредственно о процессе создания Уральской Республики, то он был остановлен административным путем, решением Президента, отменившим соответствующее постановление Свердловского областного Совета. Возможность объединения нескольких уральских областей в один крупный регион, рассматривавшаяся сторонниками создания республики, не

⁵⁰⁹ Указ Президента Российской Федерации от 09.11.1993 г. № 1874. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4784> (дата обращения: 24.03.2021).

⁵¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 10.11.1993 г. № 1890. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4797> (дата обращения: 24.03.2021).

была реализована главным образом из-за обострения политической ситуации в стране. Углубление в 1993 г. кризиса, вызванного противоборством законодательной и исполнительной властей на федеральном уровне, побудило свердловские власти поспешить с провозглашением республики в границах одной области. Складывавшаяся на Урале ситуация зависела и от изменения отношения федеральных властей к перспективе выделения на территории России крупных регионов. Если в самом начале 1990-х гг. такая возможность активно обсуждалась, рассматривалась как часть мер по децентрализации системы управления, то вскоре отношение к ней стало иным. Подобные проекты стали рассматриваться как угроза единству страны. Негативное отношение федерального центра к инициативе создания Уральской Республики, безусловно, было вызвано и попытками включить в ее границы весь Уральский регион. Вместе с тем в социально-экономической сфере продолжалась работа по развитию межобластного сотрудничества, в том числе в рамках ранее созданной Ассоциации «Большой Урал». В условиях тяжелой экономической и социальной ситуации именно этот вариант оказался политически допустимым с точки зрения федеральных властей и открывал возможность для совместных действий в рамках всего Уральского региона.

3.2. Общественно-политические и правовые последствия ликвидации Уральской Республики

Анализируя материалы, опубликованные в свердловской прессе после выхода президентских указов об отмене решений областного Совета депутатов и его роспуске, о снятии с должности Э.Э. Росселя, можно проследить, какова была реакция населения региона на эти решения, на каких аспектах сложившейся ситуации акцентировалось внимание, как пыталось отреагировать на данную ситуацию теперь уже бывшее руководство области.

По словам газеты «На смену!», председатель областного Совета А.В. Гребенкин попросту не поверил, что подобные указы могли быть подписаны. Он

заявил, что данные действия «не вписываются в рамки никакой Конституции, в том числе российской». Вместе с тем Гребенкин отметил, что, если указанные меры действительно были приняты, «мы подчинимся указу Президента и, безусловно, будем действовать в соответствии с законом»⁵¹¹.

Газета «Уральский рабочий» сообщала, что Э.Э. Россель сам подал в отставку после выхода указа о прекращении деятельности Свердловского областного Совета народных депутатов, еще до получения решения о своем освобождении от должности. Газета опубликовала заявление Э.Э. Росселя, в очередной раз подчеркнувшего: свердловскими властями был предложен новый подход к вопросу о территориальном устройстве Российской Федерации, который уравнивал бы «экономические и политические права регионов и людей, их населяющих». Россель выразил уверенность в том, что «крепкую единую, могучую, многонациональную Россию можно возродить, следуя лишь этим путем». Им было отмечено, что «успешное реформирование экономики возможно за счет максимального предоставления инициативы на местах, раскрепощения человека, создания настоящих творческих условий. Все это бы и означало перенос тяжести и ответственности за ход преобразований из центра в регионы»⁵¹².

Распространенным настроением в публикациях областной прессы было разочарование решением федерального центра, перечеркнувшим, по мнению, авторов, итоги длительной борьбы региона за улучшение ситуации на своей территории. «Мы поверили в Федеративный договор, в то, что территории получают самостоятельность, разработали Устав области, – писала «Областная газета», – но Верховный Совет его не пропустил, потому что там налагались практически те же права, которые ныне записаны в Конституции Уральской Республики. В конце концов губернатор вместе с Советом решили бороться... Итог известен»⁵¹³.

Пресс-секретарь главы администрации Свердловской области А.Ю. Левин опубликовал свое «прощальное» заявление: «Уральская республика

⁵¹¹ Глава Свердловского облсовета готов... // На смену! 1993. 11 ноября.

⁵¹² Тимофеев Б. Удар, еще удар! // Уральский рабочий. 1993. 12 ноября.

⁵¹³ Пономарева Н. А небо все же голубое! // Областная газета. 1993. 17 ноября.

просуществовала всего десять дней. Эти десять дней потрясли не Россию, а управление по работе с территориями администрации Президента. Чиновники из столичного аппарата не могли согласиться с идеей, которую проповедуют и Б.Н. Ельцин и В.С. Черномырдин. Эта идея связана с переносом тяжести экономических реформ в регионы. Россель взял на себя ответственность за перенос этой тяжести, но оказался идеалистом, поверившим в слова. Принцип старых номенклатурщиков: разделяй и властвуй! – действует и сегодня.... Разработанная Росселем идея о разделении России по территориальному принципу, бесспорно, жива. Придет время, и все мы поймем, что именно этот принцип поможет возродить могучую, единую, многонациональную Россию»⁵¹⁴.

«Областная газета» заявляла, что «надеяться на возможное равенство субъектов в будущей Конституции не стоит – слишком много слишком влиятельных личностей активно выступают против этого. Так что, наверное, было правильным просто поставить верхи перед фактом: мы есть, существуем, и живет на территории Уральской Республики ни много ни мало пять миллионов человек. Конституция республики опубликована, действует, мы переживаем сейчас переходный период и областной Совет временно выполняет функции будущего законодательного собрания»⁵¹⁵.

Сообщив об упразднении республики, газета «Уральский рабочий» намекала, что борьба за повышение статуса региона не окончена. «Надо понимать: идея Уральской республики отложена до лучших времен»⁵¹⁶. Подобную мысль высказывал и Э.Э. Россель, подчеркивая в своих выступлениях глубокие исторические корни уральского регионализма. «Идея Уральской республики не прекратилась, – подчеркивал бывший глава области, – она не нами придумана и существовала еще в 1918 г. Мы же отвоевывали право иметь самостоятельную экономическую базу, чего и новая конституция России не

⁵¹⁴ Левин А. Чтоб чужие боялись? // Областная газета. 1993. 17 ноября.

⁵¹⁵ Пономарева Н. Как изжить в себе раба? // Областная газета. 1993. 12 ноября.

⁵¹⁶ Президент упраздняет Уральскую республику // Уральский рабочий. 1993. 11 ноября.

дает»⁵¹⁷. Он также заверил, что в области «разработали прекрасную конституцию, и она еще будет непременно востребована на следующем этапе»⁵¹⁸.

Высказывалось мнение, что свердловская инициатива по повышению статуса области была объективно полезна Президенту, способствовала его деятельности по выстраиванию новой конфигурации федеративного государства⁵¹⁹. Однако звучала и обида на Б.Н. Ельцина, раздавались жалобы на его бездействие. «После слова, сказанного уральцами на апрельском референдуме, и на последовавшей запоздалой реакцией на него прошло более полугода. Не до нас, видимо, было Президенту, сначала предложившему россиянам брать столько суверенитета, сколько по силам, а затем зажегшего красный свет на пути поиска не чего-то там сверхъестественного – элементарной экономической самостоятельности, чем и была озабочена не чужая ему область»⁵²⁰.

Журналисты «Областной газеты» в редакционном обращении прокомментировали освобождение от должности Э.Э. Росселя. «На наш взгляд, – писала газета, – это решение является следствием того, что Президент все больше и больше утрачивает контакт со своими избирателями, все меньше и меньше представляет себе ситуацию в регионах, всецело полагаясь на мнение приближенных функционеров, преследующих, вопреки их лицемерным заявлениям, не благую цель сохранения единства России, а некие собственные интересы». По мнению журналистов, решение Президента подтверждает мнение о том, что взят курс на «закручивание гаек, на политику жесткой руки». Этот шаг ведет к «обострению ситуации в российском обществе, к началу конфронтации с собственным народом, нанесен чувствительный удар по выборным перспективам демократических сил»⁵²¹.

Примечательно, что весной – летом 1993 г. Б.Н. Ельцин, по словам Росселя, не высказывался против проекта создания Уральской республики. После

⁵¹⁷ Коробейников Г. Наш уральский ответ на указ // На смену! 1993. 13 ноября.

⁵¹⁸ Минина Л. Наши идеи еще пригодятся // Вечерний Екатеринбург. 1993. 13 ноября.

⁵¹⁹ Матросов А. Наша работа не уйдет в песок // Вечерний Екатеринбург. 1993. 12 ноября.

⁵²⁰ Там же.

⁵²¹ От редакции // Областная газета. 1993. 12 ноября.

проведения референдума 25 апреля 1993 г. уральский политик встретился с Президентом, который выразил согласие с итогами голосования на территории Свердловской области. В ходе конституционного кризиса в сентябре – октябре 1993 г. Россель оказал поддержку Президенту⁵²². Согласно воспоминаниям Э.Э. Росселя, не вызвало протеста у Б.Н. Ельцина и принятие Конституции Уральской Республики 29 октября 1993 г. «Я поехал в Москву к Борису Николаевичу, доложил обстановку: – Мы всё сделали, Борис Николаевич! – Сделали? Хорошо, занимайтесь!»⁵²³. Вероятно, Росселю такое отношение давало надежду на положительную оценку его деятельности по созданию республики. Отметим, что, видимо, не была однозначной и позиция представителя Президента в Свердловской области В.В. Машкова относительно решений свердловского руководства. После выхода указов о ликвидации Уральской Республики он провел пресс-конференцию, во время которой объяснил свое длительное молчание по поводу создания республики «незнанием позиции Б. Ельцина, который хранил по этому поводу молчание». Он отметил, что для России благоприятным развитием будет раздел на «мощные территории, условно говоря Сибирь, Урал и т.д. Но целесообразно сделать это «сверху», учитывая интересы экономики»⁵²⁴.

По воспоминаниям Н.П. Медведева, отставка Э.Э. Росселя спровоцировала скандал: «взбунтовались главы администраций городов, районов, стало выражать недовольство население. Пришлось не раз выезжать работникам администрации, в том числе заместителю Филатова В. Волкову, чтобы пригасить конфликт. В конце концов Россель хоть и с шумом, но ушел. Вмешался, видимо, сам Илюшин, который смог убедить, что освободили его не злокозненные чиновники, а действительно сам глава государства»⁵²⁵.

В адрес Президента России были направлены обращения с просьбой о восстановлении Э.Э. Росселя в должности главы администрации Свердловской

⁵²² Литвинов А. Политический кризис 1993 г. в зеркале уральской прессы // Гражданская война как феномен мировой истории : материалы научной конференции. Екатеринбург, 2008. С. 377.

⁵²³ Россель Э.Э. Публично о личном. С. 165.

⁵²⁴ Минина Л. Главное – сказать «да» конституции // Вечерний Екатеринбург. 1993. 19 ноября.

⁵²⁵ Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади: Кремлевско-провинциальные истории. С. 149.

области и отмене соответствующего указа. Обращения были подписаны группой промышленников и предпринимателей⁵²⁶, главами администраций городов и районов⁵²⁷, а также представителями аграрной отрасли Свердловской области⁵²⁸.

Поддержку Э.Э. Росселю выразили и на международном уровне. Генеральный консул США в Екатеринбурге Джек Сегал выразил мнение (с оговоркой о нежелании вмешиваться во внутренние дела России), что Президент Российской Федерации «допустил ошибку, увольняя приверженцев своих идей». Консул отметил, что, в «области создана база для сотрудничества с США, так как Россель сделал многое, чтобы открыть этот регион для иностранцев». Он также выразил надежду на то, что связи между консульством и уральской ассоциацией будут крепнуть⁵²⁹. О своей заинтересованности в работе напрямую с регионами, минуя Москву, представители США заявляли еще в мае 1993 г. Тогда во время посещения Екатеринбурга специальный советник Госсекретаря США по вопросам СНГ Строуб Талботт отметил, что «США заинтересованы в децентрализации политики и экономики России», «необходимо усовершенствовать российское законодательство», чтобы создать основу для прямых контактов между американскими и российскими предпринимателями⁵³⁰.

С 20 по 22 ноября в Свердловскую область была направлена группа работников Администрации Президента под руководством заместителя Руководителя Администрации В.В. Волкова для изучения общественно-политической ситуации в регионе при подготовке к выборам в Федеральное Собрание и голосованию по проекту Конституции РФ, а также для анализа обстановки после издания Указов Президента от 9 и 10 ноября. На встречах с политическими и деловыми кругами региона разъяснялась «позиция Президента о

⁵²⁶ Обращение Президенту России Б.Н. Ельцину // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 335. Л. 63-75.

⁵²⁷ Резолюция по итогам совещания Глав администраций городов и районов Свердловской области с участием бригады администрации Президента Российской Федерации во главе с Волковым В.В. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 335. Л. 76-79.

⁵²⁸ Обращение Президенту России Б.Н. Ельцину // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 335. Л. 81-83.

⁵²⁹ Вестник региональной информации от 12.11.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 19. Л. 50.

⁵³⁰ Вестник областной информации 12.05.1993 г. // ГАСО. Ф. Р-2754. Оп. 1. Д. 13. Л. 39.

недопустимости и опасности для целостности России как Федеративного государства действий Свердловского областного Совета народных депутатов и бывшего главы администрации по созданию Уральской Республики. Обращалось внимание на тот факт, что органы власти неправильно трактовали, а главное использовали результаты опроса населения области 25 апреля. Их действия по созданию Уральской Республики неправомерны, так как не могли выходить за рамки опроса, в котором не была сформулирована цель – создание республики».

По итогам проведенной работы В.В. Волков сформулировал следующие выводы:

1. Отстранение от должности Э.Э. Росселя имело определенный негативный резонанс среди незначительной части населения региона и руководителей различного ранга.

2. Благодаря данному решению удалось остановить сепаратистские тенденции, как в Уральском регионе, так и в целом по стране.

3. Решение Президента не повлияли в значительной степени на подготовку к выборам и голосованию⁵³¹.

Оценивая ситуацию в регионе, В.В. Волков отметил, что нет необходимости пересматривать решение в отношении Э.Э. Росселя. При этом он допустил возможным предложить бывшему главе области работу, «соответствующую его статусу и опыту», в федеральных органах власти. Такое решение позволит новому главе администрации Свердловской области проявить самостоятельность на новом фронте работ, а местное население воспримет это как «признание в Э.Э. Росселе сильного руководителя, отстраненного от должности только лишь за грубейшие политические просчеты»⁵³².

Исполняющим обязанности главы администрации Свердловской области на период проведения выборов предлагалось назначить В.Г. Трушникова, который в период с 1991-1993 гг. занимал должность первого заместителя главы администрации и председателя Правительства Свердловской области. Эту

⁵³¹ Письмо Б.Н. Ельцину от В. Волкова № Пр-1792 // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 335. Л. 84-85.

⁵³² Там же. Л. 85-86.

кандидатуру поддержал В.В. Волков и представитель Президента В.В. Машков. Однако сложившаяся ситуация потребовала от федерального центра принятия более решительных мер. Б.Н. Ельцин направил поручение О.Н. Сосковцу и С.А. Филатову, в котором говорилось следующее: «Многие вопросы, возникшие в Свердловской области, недопонимание со стороны руководящего состава обусловлены отсутствием тесной связи всех федеральных структур с регионами, проведения целенаправленной, разъяснительной работы. Особенно важно это сделать сейчас, чтобы избежать перед выборами». Президент запросил от Сосковца и Филатова предложения по кандидатуре на должность главы администрации области, отметив необходимость «тщательно все взвесить, максимально учесть мнения населения и руководителей разного уровня»⁵³³.

6 января главой администрации Свердловской области был назначен А.Л. Страхов, прежде занимавший должность первого заместителя главы администрации Екатеринбурга⁵³⁴. В конце февраля 1994 г. Президенту было доложено о положении дел в Свердловской области. Первый заместитель Правительства Российской Федерации О.Н. Сосковец сообщил, что «в связи с назначением Страхова А.Л. главой администрации Свердловской области и учитывая ее социально-экономические особенности, Правительство, министерства и ведомства Российской Федерации взяли под особый контроль решение проблем, влияющих на стабилизацию обстановки в городах и районах области». В частности, Министерство финансов Российской Федерации рассмотрело вопросы финансового взаимодействия федерального и областного бюджетов на первый квартал 1994 г., Правительством Российской Федерации даны поручения министерствам и ведомствам по решению внесенных областной администрацией предложений, направленных на совершенствование работы отдельных отраслей народного хозяйства, оказание помощи ряду объединений и предприятий. Поставленные администрацией области вопросы финансово-

⁵³³ Письмо от 02.12.1993 г. №Пр-1792 // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 335. Л. 62.

⁵³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 06.01.1994 г. № 20. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/5253> (дата обращения: 24.03.2021).

бюджетных отношений предполагалось рассмотреть Правительством Российской Федерации при обсуждении итогов социально-экономического развития Российской Федерации за 1993 г.

Отмечалось, что назначение А.Л. Страхова было воспринято «большинством хозяйственных руководителей, населением области спокойно, с пониманием». При этом указывалось, что Правительство Российской Федерации и в дальнейшем будет оказывать главе администрации области «внимание и поддержку. На это же сориентированы министерства и ведомства Российской Федерации»⁵³⁵.

Таким образом, Свердловская область оставалась под особым присмотром со стороны федерального центра. Нужно отметить, что голосование за принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря в Свердловской области прошло успешно. Результаты были одними из самых высоких по стране. «За» проголосовало 79.84% (от числа действительных бюллетеней). Высокие показатели продемонстрировали и другие уральские области: Пермская область – 79.79%, Челябинская область – 77.21%⁵³⁶.

В последующие годы С.М. Шахрай, вспоминая события на Урале, отмечал, что история с Уральской Республикой «сыграла на руку нам, разработчикам проекта Конституции»⁵³⁷. По словам политика, «именно попытка Свердловской области в одностороннем порядке изменить свой конституционный статус поставила точку в дискуссиях о целесообразности «иерархии статусов» и привела участников разработки проекта новой российской Конституции к пониманию необходимости юридического закрепления равноправия всех российских регионов и включения в текст Основного закона единого понятия – “субъект Российской Федерации”»⁵³⁸.

⁵³⁵ Письмо от 25.02.1994 г. №0245п-ПП О положении в Свердловской области // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 335. Л. 89.

⁵³⁶ Итоги всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/referendum/1993_ref_itogi.php (дата обращения: 24.03.2021).

⁵³⁷ Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М., 2013. С. 270.

⁵³⁸ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М. 2013. С. 98.

Создание Уральской Республики было во многих отношениях связано с процессом разработки проекта федеральной Конституции. Руководители Свердловской области, выступая за создание республики, добивались утверждения реального равноправия субъектов, изменения типа государственно-территориального устройства страны. Подобную цель преследовали и руководители других областей и краев. Частично эта цель была достигнута, поскольку в Конституции появилось указание на равноправие субъектов. Однако асимметричность федерации и фактическое неравенство регионов не только сохранились, но получили дальнейшее развитие в ходе заключения договоров между субъектами и федеральным центром.

Поиск оптимальной модели федеративного устройства, который шел в течение нескольких лет и особенно активизировался в период работы Конституционного совещания, в конечном итоге завершился компромиссом, закрепленным в тексте итогового проекта Конституции, вынесенного на голосование 12 декабря 1993 г. Компромисс этот, как отмечалось выше, носил достаточно условный характер. Тем не менее, новый основной закон все же задавал определенную систему координат для дальнейшего развития федеративных отношений.

Глава Администрации Президента С.А. Филатов, выступая на собрании коллектива Контрольного управления Администрации Президента РФ по обсуждению итогов работы в 1993 г. и задач на 1994 г., оценил факт принятия Конституции как основной «политический итог года и победу политическую»⁵³⁹. Филатов подчеркнул значение Конституции, отметив, что она «пронизана идеей укрепления нашего федеративного государства. Она четко определяет правовое положение субъектов РФ, их равенство между собой и в отношениях с центром». Он указал, что «самостоятельность субъектов определяется не только Конституцией, но и Федеративным договором, а также их правом заключать иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий», и в качестве

⁵³⁹ Выступление С.А. Филатова на собрании коллектива Контрольного управления Администрации Президента РФ по обсуждению итогов работы в 1993 г. и задач на 1994 г., состоявшегося 10.02.1994 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 2. Д. 55. Л. 5.

примера привел заключение договора между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. Также глава Администрации Президента заявил, что Конституция «не отнимая ничего у республик... «приподнимает» уровень равенства для краев, областей, автономной области, автономных округов, практически выравнивая их. Это наиболее ярко отражено в ст. 72 о вопросах совместного ведения Федерации и ее субъектов. Содержание статьи «по максимуму» закрепило права субъектов, взяв все то, что ранее Федеративный договор относил только к республикам⁵⁴⁰.

Примечательно, что в апреле 1994 г. проходили парламентские слушания по теме «Идея создания Уральской республики: перспектива развития федерализма в России»⁵⁴¹. По словам газеты «Коммерсантъ», дискуссия лишней раз подтвердила «мнение о том, что желающих порассуждать о проблеме федерализма в России достаточно, но готовых воплощать в жизнь конкретное ее решение практически нет»⁵⁴². Выступая в ходе дискуссии, председатель комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике В.Н. Лысенко заявил, что изменить систему федерализма в России можно, либо повысив статус областей до уровня республик, либо понизив статус республик до уровня областей. Последний вариант был отвергнут большинством участников, поскольку он неизбежно привел бы к серьезным конфликтам. При этом идея повышения статуса областей до уровня республик была поддержана практически всеми присутствующими. В подобном контексте логично прозвучало заявление участвовавшего в дискуссии Э.Э. Росселя о том, что «инициаторы создания Уральской Республики не будут настаивать на своей идее, поскольку им нужны права, а не название»⁵⁴³.

По мнению А.В. Левина, возглавлявшего пресс-службу главы администрации Свердловской области до отставки Э.Э. Росселя, развернувшаяся в ходе парламентских слушаний дискуссия подтвердила, что «разгромленная

⁵⁴⁰ Статья С.А. Филатова «Новая Конституция России и внутривластная ситуация в стране» от 23.02.1994 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 2. Д. 73. Л. 3.

⁵⁴¹ Стенограмма заседания Государственной Думы 25 марта 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3221/> (дата обращения: 24.03.2021).

⁵⁴² Мечта Эдуарда Росселя остается мечтой // Коммерсантъ. № 72. 1994. 21 апреля.

⁵⁴³ Там же.

идея» создания Уральской республики оказалась «достаточно живуча». С точки зрения автора, «созидательный потенциал провозглашения Уральской республики» проявился в следующем:

1. Провозглашение способствовало ускорению процесса выравнивания политических и экономических прав, юридического статуса всех субъектов Федерации.

2. Это был первый опыт перехода от этнического принципа построения Федерации к территориальному, который открывал новые возможности решения национального вопроса.

3. Реализация идеи образования Уральской республики помогла бы снять проблему «парада суверенитетов».

4. Конституция Уральской республики – первый опыт регионального законодательства на уровне «не-автономии», который может быть использован не только при разработке и совершенствовании Конституции республик в составе Российской Федерации, но и Уставов краев и областей, федерального законодательства в целом⁵⁴⁴.

Проведение парламентских слушаний показывало, что дискуссия о путях развития государственного устройства России не была завершена. В ходе дальнейшего развития федеративных отношений выявились те сложности и противоречия, которые не были разрешены на предыдущем этапе эволюции государства. Единого взгляда на то, каким образом будет осуществляться совершенствование федеративных отношений, не было и в 1994 г.

Так, на первом заседании Согласительной комиссии по реализации Договора об общественном согласии 28 июня 1994 г. начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации Р.Г. Орехов отметил, что «Конституция сделала достаточно большой шаг по сравнению даже с Федеративным договором». В стране «не произошёл переход от федерации, основанной на законе, к договорной федерации». Более того, «такой переход в принципе невозможен. Но, тем не менее, новая структура федеративных

⁵⁴⁴ Левин А.Ю. Как стать губернатором в бывшем СССР. Екатеринбург, 1995. С. 165.

отношений, заложенная в Конституции, предусматривает очень сильные ограничения центра и достаточно большую самостоятельность регионов в экономическом, политическом и в правовом смысле». По мнению Орехова, существующее законодательство не было приспособлено для реализации новой формы федеративных отношений, отсутствовал механизма согласования различных нормативно-правовых актов, в силу чего были понятны претензии региональных властей «о том, что центр не дает того, центр не дает этого»⁵⁴⁵.

С критикой наметившегося порядка заключения центром договоров с регионами выступил заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Р.Г. Абдулатипов. По его мнению, подобное построение федеративных отношений представляло собой «величайшую опасность по развитию нашей Федерации». По словам Абдулатипова, подписание договора с Татарстаном – это нестандартная ситуация. «Другого выхода у нас не было, эту проблему нам нужно было снять. Когда мы начинаем распространять Договор на все остальные субъекты, и уже образовалась очередь на подписание татарского варианта, то это уже шаг по разрушению и Конституции, и Федеративного договора. Потом управлять Федерацией будет невозможно, потому что будет не одно исключение, а 89 исключений»⁵⁴⁶. Абдулатипов призывал уйти от этой «опасной тенденции», т.е. полностью прекратить практику подписания договоров между субъектами и Федерацией⁵⁴⁷.

Однако процесс заключения договоров продолжался. 1 июля 1994 г. был подписан договор между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарской Республикой. В эти дни готовилась встреча Президента Российской Федерации с главами российских республик. В подготовленном проекте вступительного слова Б.Н. Ельцина состояние федеративных отношений оценивалось положительно, указывалось на осуществление «важных шагов по укреплению новой российской

⁵⁴⁵ Стенограмма заседания Согласительной комиссии по реализации Договора об общественном согласии 28.06.1994 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 2. Д. 229. Л. 33.

⁵⁴⁶ Там же. Л. 40. Договор, заключенный с Татарстаном, предусматривал предоставление республике особо широких полномочий, которые, по мнению ряда специалистов, выводили ее отношения с центром не на федеративный, а на конфедеративный уровень.

⁵⁴⁷ Там же. Л. 41.

государственности, ее федеративных основ», подтверждался курс на продолжение договорной практики развития федерализма, а также выражалась надежда на то, что «конституционно-договорные отношения позволят в полной мере реализовать как национально-государственные и духовно-культурные интересы народов, живущих в республиках, так и интересы всей многонациональной России»⁵⁴⁸.

На совещании 4 августа 1994 г. по вопросу обеспечения соответствия законов, уставов и иных нормативных актов субъектов Конституции Российской Федерации и федеральным законам исполняющий обязанности начальника Государственно-правового управления Администрации Президента Российской Федерации А.В. Маслов выступил с докладом о развитии федерализма и существующих в этой сфере проблемах. Он отметил, что в действующей Конституции реализована «идея децентрализации государственной власти, построения подлинно федеративного государства». Субъектам предоставлены «широкие возможности для собственного правотворчества, поиска наиболее оптимальных для каждого региона моделей управления, моделей взаимоотношения властей, но в тех достаточно жестких и в то же время широких рамках, которые установлены федеральной Конституцией»⁵⁴⁹.

Процесс разработки региональных конституций, уставов, законодательства вступил в активную фазу, некоторые субъекты ушли по этому пути далеко вперед, другие – существенно отставали. Проблема расширения полномочий регионов и повышения их статуса вновь встала на повестку дня. По словам Маслова, многие субъекты «в одностороннем порядке пытаются изменить свое правовое положение, провозгласить республику суверенным государством, область фактически республикой, построить свои отношения с федеральным уровнем лишь на договорных началах». Кроме этого, обнаружились «попытки в

⁵⁴⁸ Вступительное слово Президента РФ Б.Н. Ельцина на встрече с главами Республик – субъектов федерации (проект) // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 2. Д. 244. Л. 3.

⁵⁴⁹ Стенограмма совещания по вопросам обеспечения соответствия законов, уставов и иных нормативных актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам 04.08.1994 г. // ГА РФ. Ф. 10115. Оп. 2. Д. 271. Л. 27-28.

одностороннем порядке регулировать полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»⁵⁵⁰.

Позицию регионов представил председатель Архангельского областного собрания депутатов Н.А. Исаков. В частности, он отметил, что разработку и принятие устава области тормозит наличие пробелов в федеральном законодательстве: «Не разработан механизм реализации Федеративного договора, неоправданно затягивается принятие федеральных законов об основных принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Нужен федеральный закон о разграничении компетенции Российской Федерации, ее субъектов по вопросам совместного ведения»⁵⁵¹.

Тревогу относительно тенденций, выявившихся в ходе заключения договоров, выразил заместитель главы администрации Ярославской области С.А. Вахруков. В результате «процесса явочного дележа власти путем заключения двусторонних соглашений между федеральными властями и отдельными субъектами Федерации... вновь появляются субъекты первого и второго сорта, – заявил представитель региона. – Такая практика, на наш взгляд, ведет к разрушению государственной системы, подрывает единство страны. На наш взгляд, недопустимо заключать соглашения о взаимном делегировании полномочий, когда полномочия еще четко не определены»⁵⁵².

Таким образом, практика заключения договоров между Федерацией и субъектов подвергалась критике с самого начала ее применения. Критические замечания раздавались и в последующие годы. Практика заключения договоров, по мнению ее противников, вела к целому ряду негативных последствий. Усиливалась асимметрия федеративного устройства, неравноправие субъектов, а федеральный центр в конечном итоге мог потерять контроль над управлением, что привело бы к разрушению единства и территориальной целостности

⁵⁵⁰ Там же. Л. 29.

⁵⁵¹ Там же. Л. 38.

⁵⁵² Там же. Л. 44.

государства. Тем не менее, несмотря на негативные отзывы, процесс подписания договоров продолжался, к нему подключалось все больше субъектов.

Свердловская область, наряду с остальными регионами, была вовлечена в процесс формирования новой системы федеративных отношений, трансформации принципов регионального управления. Следует в данном контексте обратить внимание на деятельность Э.Э. Росселя после отставки с поста главы администрации, поскольку, несмотря на отстранение от власти, он сыграл значительную роль в складывании новой системы управления в Свердловской области. Для него ликвидация Уральской Республики стала не столько окончанием политической карьеры, сколько поворотным моментом в ней.

На следующий день после выхода президентского указа об отставке Э.Э. Росселя было проведено очередное заседание Совета Ассоциации областей и республик Уральского региона. Совместная работа уральских областей была продолжена. На этом заседании были внесены изменения в устав Ассоциации, а Э.Э. Россель избран на должность Президента Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона (должность председателя Совета Ассоциации, которую он занимал прежде, была упразднена)⁵⁵³.

Руководители областей Уральского региона выразили поддержку Росселю. Глава администрации Оренбургской области заявил, что «центр задавил настолько, что всем нам дышать нечем. Все территории выступают за то, чтобы проблемы своего региона мы решали сами. Мы не хотим решать все только через Москву. В Оренбурге тоже сделали свой Устав области, учли опыт Конституции Уральской Республики. Конечно, ваш опыт привел к принципиальным изменениям в проекте Конституции России, но, к сожалению, не во всем – остался старый принцип “держать и не пущать”»⁵⁵⁴.

Помимо обсуждения вопросов, связанных с ликвидацией Уральской Республики, в ходе заседания были рассмотрены проблемы социально-

⁵⁵³ Протокол заседания Совета Ассоциации от 11.11.1993 г. // ЦДООСО. Ф. 5997. Оп. 1. Д. 21. Л. 14.

⁵⁵⁴ Пономарева Н. Из губернаторов – в Президенты // Областная газета. 1993. 16 ноября.

экономического развития региона. Так, обсуждалась разработка концепции комплексной программы «Научные и технико-экономические основы структурной перестройки народного хозяйства Уральского региона с приоритетным решением социальных и экологических проблем» (программа «Урал»). Президиуму Уральского отделения РАН было поручено при дальнейшей разработке концепции программы «Урал» обратить особое внимание на определение роли уральского региона в экономике Российской Федерации и максимально учесть интересы Тюменской области. В республиках и областях региона было предложено создать постоянно действующие группы по комплексной программе «Урал» при правительствах и администрациях, а также решить вопрос о дополнительном финансировании данной программы на 1994 г. из средств местных источников по жизненно важным проблемам территорий⁵⁵⁵. Таким образом, взаимодействие и сотрудничество уральских областей предполагалось продолжить и расширить, но уже без упоминания их политического и административно-территориального сближения.

22 ноября 1993 г. в Свердловской области прошла презентация общественного непартийного объединения «Преображение Урала», на которой выступили бывшие руководители области Э.Э. Россель и А.В. Гребенкин. 25 ноября 1993 г. было создано общественное объединение избирателей «Уральцы за Росселя»⁵⁵⁶. Объединение «Преображение Урала» стало заниматься активной политической деятельностью в области.

Э.Э. Россель принял участие в выборах в депутаты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, которые проходили 12 декабря 1993 г., и был избран в состав данного органа.⁵⁵⁷ Обращаясь к избирателям и выражая им свою благодарность, бывший глава свердловской администрации

⁵⁵⁵ Протокол заседания Совета Ассоциации от 11.11.1993 г. // ЦДООСО. Ф. 5997. Оп. 1. Д. 21. Л. 10

⁵⁵⁶ Основные общественные и другие некоммерческие организации Урала. Т. 1. Екатеринбург, 1998. С. 31-32.

⁵⁵⁷ Решение Окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по Свердловскому избирательному округу № 66 от 29.12.1993 г. URL: http://ikso.org/uploaded/tik/kam_ur/files/25let/plakat/1993.pdf (дата обращения: 24.03.2021).

отметил, что «продолжит работу по организации Уральской Республики, и высказал сожаление, что федеральные власти неадекватно отреагировали на инициативу Екатеринбурга»⁵⁵⁸.

В апреле 1994 г. на выборах в областную Думу из 21 кандидата от объединения «Преображение Урала» были поддержаны 7, среди которых был и Э.Э. Россель. Впоследствии он был избран председателем областной Думы⁵⁵⁹. Избирательная кампания проводилась под лозунгом «Образование Уральской Республики»⁵⁶⁰. Ключевыми направлениями дальнейшей деятельности Росселя и его сторонников стали разработка и принятие областного Устава, участие в выборах губернатора области, выработка механизма реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Свердловской области.

Устав Свердловской области был принят Свердловской областной Думой 25 ноября 1994 г.⁵⁶¹ Данный документ заимствовал ряд положений Конституции Уральской Республики, преемственность между ними легко прослеживается. Даже преамбулы двух документов были практически идентичны, за исключением нескольких моментов: Устав принимался «Свердловской Областной Думой, действующей от имени граждан России, проживающих на территории Свердловской области», тогда как Конституцию Уральской Республики принимали «граждане России, проживающие на территории Уральской Республики». В преамбуле Конституции говорилось: мы, граждане Уральской Республики, «преисполненные решимости создания демократического общества и правового государства, выражая свою волю, принимаем настоящую Конституцию». Аналогичная формула в преамбуле Устава указывала, что законодательное собрание, «основываясь на Конституции Российской Федерации принимает настоящий Устав – основной закон Свердловской области».

Система органов законодательной и исполнительной государственной власти Свердловской области устанавливалась ею самостоятельно в соответствии

⁵⁵⁸ Очинян В. Идея Уральской республики живет // Коммерсантъ. 1993. 21 декабря.

⁵⁵⁹ Там же.

⁵⁶⁰ Левин А.Ю. Как стать губернатором в бывшем СССР. С. 191.

⁵⁶¹ Областной закон от 05.12.1994 г. № 13-ОЗ «Об Уставе Свердловской области» // Областная газета. 1994. 16 декабря.

с основами конституционного строя Российской Федерации, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Система органов судебной государственной власти, действующих в Свердловской области, устанавливалась Российской Федерацией.

Структура управления Свердловской области во многом совпадала с той, которая была разработана для Уральской Республики, с некоторыми изменениями. Законодательным органом области являлось Законодательное Собрание, состоящее из двух палат – Областной Думы и Палаты Представителей, которые формировались по различному принципу и занимались разными сферами ведения. Исполнительную власть возглавлял губернатор. Вместо Конституционного Суда Уральской Республики был введен Уставной Суд Свердловской области с несколько урезанной компетенцией по сравнению с республиканской моделью (исключены дела о соответствии основному закону международных договоров субъекта).

Ряд норм был скорректирован, исходя из положений принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации. В Уставе отсутствовали нормы о верховенстве региональных законов над федеральными по вопросам ведения субъекта, были изменены нормы, касавшиеся сферы регулирования собственности и финансовой политики. Екатеринбург именовался административным центром, а не столицей. Однако преемственность Устава по отношению к Конституции Уральской Республики была очевидна. Внесение изменений в ее текст было связано главным образом с необходимостью согласовать ее основные положения с Конституцией Российской Федерации.

Областной закон «Об уставе Свердловской области» 5 декабря 1994 г. подписал действовавший тогда глава администрации области А.Л. Страхов. С принятием Устава в Свердловской области началась подготовка выборов главы администрации. В соответствии со ст. 44 высшим должностным лицом Свердловской области являлся губернатор, возглавляющий систему органов исполнительной власти области. Губернатор должен был избираться на основе

всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании на четыре года. Областная Дума назначила проведение выборов на 18 июня 1995 г. Данное решение вступало в противоречие с действовавшим на тот момент порядком проведения выборов, установленным Указом Президента РФ № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»⁵⁶². Согласно этому порядку, глава администрации области назначался указом Президента Российской Федерации по представлению Председателя Правительства РФ, либо Президент назначал выборы. Свердловская областная Дума, назначив выборы самостоятельно, фактически нарушала эту процедуру.

Понимая недостаточную юридическую обоснованность своего решения, свердловские депутаты направили запрос в Конституционный суд о проверке пункта Указа № 1969, устанавливавшего порядок выборов. Руководитель Администрации Президента С.А. Филатов доложил Б.Н. Ельцину, что предполагается вынесение решения о признании соответствующего пункта указа противоречащим Конституции. Филатов выразил мнение, что подобное развитие событий может повлечь «серьезный политический кризис»⁵⁶³. При этом отзыв запроса со стороны свердловских властей, по мнению Филатова, был возможен только при появлении Указа о назначении выборов в области. Руководитель Администрации Президента предложил «упредить решение Конституционного Суда переходом на более мягкую позицию по отношению к назначению выборов в областях и краях Российской Федерации», сохранив инициативу за Президентом. Была выдвинута идея регулирования процесса проведения выборов в регионах, разделившая их на 3 этапа. Первый этап (до лета 1995 г.) должен был охватить субъекты, которые сами обратились к Президенту с предложениями о проведении выборов, и уже приняли законы о местных выборах⁵⁶⁴. В результате 11 мая 1995 г. Президент России подписал Указ о выборах губернатора

⁵⁶² Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 // Российская газета. № 192. 1994.

⁵⁶³ Письмо от 06.04.1995 г. №А4-2652П // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 399. Л. 243.

⁵⁶⁴ Там же.

Свердловской области, разрешив их проведение «как исключение»⁵⁶⁵. Последняя фраза чрезвычайно примечательна, она была собственноручно вписана в текст указа Б.Н. Ельциным⁵⁶⁶.

Эта «исключительность» говорит не столько об особом отношении федерального центра к Свердловской области, сколько в целом о сложности вопроса, связанном с избранием глав субъектов. В данном отношении показательно обращение губернатора Ярославской области А.И. Лисицына, который «от имени 12 областей Центральной России» предостерег Б.Н. Ельцина от подписания Указа «О проведении выборов главы администрации Свердловской области». Им были приведены следующие аргументы:

- «на сегодняшний день целостная и стабильная вертикаль исполнительной власти - серьезная гарантия от серьезных социальных и политических потрясений в обществе.

- инициирование выборов в одной из областей может вызвать цепную реакцию по всей стране с трудно предсказуемым итогом. Накануне выборов в Федеральное Собрание Российской Федерации такое развитие событий представляется тем более опасным.

- с точки зрения конституционного разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, назначение выборов главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации должно осуществляться органами государственной власти этого субъекта Российской Федерации. Назначение таких выборов указом Президента Российской Федерации может вызвать неоднозначную реакцию руководителей субъектов Российской Федерации и способствовать развитию центробежных тенденций в государстве»⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ Указ Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. № 479. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7847> (дата обращения: 24.03.2021).

⁵⁶⁶ Проект указа Президента Российской Федерации № 479 // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 8. Оп. 1. Д. 093. Л. 57.

⁵⁶⁷ Письмо №1/06-750 от 21.04.1995 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 409. Л. 225.

Однако выборы были назначены. Еще до начала активной стадии предвыборной кампании в 1995 г. вышла первая книга об Э.Э. Росселе, написанная А.Ю. Левиным – пресс-секретарем администрации Свердловской области в период, когда Россель её возглавлял. В книге автор не только «пишет» портрет Росселя на фоне истории сложного периода в жизни области, но и воссоздает историю движения за создание Уральской Республики. Автор описывает перипетии противостояния Росселя с федеральным центром, в ходе которого глава региона выступал как защитник интересов Свердловской области, смелый и несгибаемый лидер. За свои взгляды он поплатился карьерой, но благодаря поддержке жителей Свердловской области и руководства других уральских областей сумел противостоять давлению центра и вернуться к власти для продолжения борьбы за интересы региона.

Автор книги отмечает, что Россель начал «свою борьбу за экономическую самостоятельность Свердловской области еще в 1990 г., когда ему, тогдашнему председателю облисполкома, пришлось ездить в Москву к Горбачеву то за мясом, то за зерном. Уже в те времена Центр махнул рукой на свои регионы, решив, что они должны выживать сами»⁵⁶⁸. После отставки с должности главы администрации Свердловской области, будучи избран в Совет Федерации, Э.Э. Россель продолжал отстаивать свои идеи. При обсуждении кандидатуры на должность председателя Совета Федерации Россель выступил с речью, в которой отметил, что «тезис о переносе тяжести экономических реформ из Центра на места нам всем хорошо известен. Его проповедуют Президент, руководители правительства. Но стоит предпринять конкретную попытку взять на себя хотя бы кусочек этой тяжести, как тут же Центр этому сопротивляется. Увы, московский чиновничий аппарат не желает делиться ни с кем полученной когда-то властью. А мы продолжаем находиться под гипнозом Москвы, считая, что и сейчас Россия может управляться из своей столицы»⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ Левин А.Ю. Как стать губернатором в бывшем СССР. С. 44-45.

⁵⁶⁹ Там же. С. 175.

По словам А.Ю. Левина, принятие Устава области в конце 1994 г. стало возможным благодаря личной встрече Э.Э. Росселя и Б.Н. Ельцина, в ходе которой Президент убедился в том, что Устав не противоречит Конституции Российской Федерации. Препятствовали же принятию Устава чиновники из президентской администрации⁵⁷⁰. Как подчеркивает А.Ю. Левин, Устав области опирался на принципы устройства Уральской Республики, которые «получили наконец-то право на жизнь»⁵⁷¹. Последний эпизод книги описывает борьбу за принятие решения о проведении выборов в области, которому противился федеральный центр. «И на этом этапе – опять упорное сопротивление», – указывает автор⁵⁷².

Следует отметить, что формирование образа Э.Э. Росселя как идейного борца за интересы Свердловской области, которому была посвящена книга, задумывалось не только с целью «правильного» освещения недавней истории. Подобная деятельность преследовала и сугубо прагматические цели. Книга и другие посвященные бывшему главе свердловской администрации материалы сыграли свою роль в ходе предвыборной кампании. По итогам выборов инициатор создания Уральской Республики во втором туре одержал победу. «Я всегда говорил, что главная моя задача – добиться для Свердловской области политической и экономической свободы, – заявил Россель в интервью газете «Коммерсантъ» после избрания на пост губернатора Свердловской области. – Я это реализую и спокойно уйду на отдых. Я оставлю Свердловскую область как память о самостоятельности»⁵⁷³.

Выиграв выборы 20 августа, команда Росселя немедленно приступила к процессу разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и областными органами власти. К тому времени активно шло заключение договоров, посвященных данным вопросам, между федеральным центром и республиками. Были подписаны договоры с Республикой Татарстан, Кабардино-

⁵⁷⁰ Там же. С. 188-189.

⁵⁷¹ Там же. С. 193-194.

⁵⁷² Там же.

⁵⁷³ Смирнов В. Вновь избранный губернатор Свердловска Эдуард Россель // Коммерсантъ. 1995. 26 августа.

Балкарской Республикой, Республикой Башкортостан, Республикой Северная Осетия – Алания, Республикой Саха (Якутия).

Уже 24 августа Россель направил обращение в адрес Президента России с просьбой дать поручение Комиссии при Президенте Российской Федерации по разграничению предметов ведения и полномочий «в возможно кратчайший срок рассмотреть» проекты Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и областными органами государственной власти и экономических соглашений, «совместно со Свердловской областью доработать их и предложить к подписанию»⁵⁷⁴. 28 августа Б.Н. Ельцин направил проект Договора В.С. Черномырдину для изучения⁵⁷⁵.

Э.Э. Россель также направил письмо главе Правительства с просьбой об утверждении перечня соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и Свердловской области и графика их согласования в министерствах и ведомствах Российской Федерации⁵⁷⁶.

Процесс подписания документов оказался не столь легким, как того хотелось бы властям Свердловской области. Спустя месяц В.С. Черномырдин доложил Президенту о том, что проект Договора был рассмотрен. По результатам анализа проекта было выявлено, что ряд его положений не соответствует Конституции Российской Федерации и Федеративному договору. Проект был направлен на доработку в Комиссию при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁵⁷⁷.

В конце ноября С.М. Шахрай, докладывая главе государства, сообщил, что проект Договора рассматривался на трех заседаниях рабочей группы Комиссии по

⁵⁷⁴ Письмо № 1 от 24.08.1995 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 407. Л. 230.

⁵⁷⁵ Письмо № Пр-1178 от 28.08.1995 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 407. Л. 228.

⁵⁷⁶ Письмо №0303-235 от 31.08.1995 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 407. Л. 250-252.

⁵⁷⁷ Письмо №2924п-ПП от 30.09.1995 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 407. Л. 231.

подготовке договоров. В проекте были выявлены недостатки, которые предлагалось исправить представителям администрации Свердловской области. Согласование спорных вопросов планировалось провести в ходе личной встречи с губернатором Свердловской области⁵⁷⁸.

В конечном счете, удалось найти компромиссный вариант, и 12 января 1996 г. Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области» был подписан. Также было заключено 17 соглашений между Правительством РФ и Правительством Свердловской области по широкому кругу вопросов⁵⁷⁹. В итоговом договоре многие положения проекта оказались скорректированы. Отдельными соглашениями регулировались вопросы совместного ведения и распределения полномочий, утверждались договоренности в специальных сферах деятельности. Были заключены соглашения по инвестиционной, внешнеторговой и международной деятельности, в сфере кредитной политики и бюджетных взаимоотношений, по вопросам управления государственной собственностью, природными, земельными и лесными ресурсами, топливно-промышленным и агропромышленным комплексами, в сферах образования, здравоохранения, санитарно-эпидемиологического благополучия и пенсионного обеспечения, по обеспечению законности, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, в сфере оборонной промышленности и управления объектами исторического и культурного наследия.

Свердловская область (наряду с Калининградской) была первой среди краев и областей, заключившей договор с центром. До этого было подписано 7 договоров с российскими республиками. Договоры с различными субъектами существенно отличались по содержанию, что отразилось, в частности, в тексте их преамбул.

⁵⁷⁸ Письмо №СШ-П30-386 от 23.1995 г. // Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 407. Л. 282.

⁵⁷⁹ Договор от 12.01.1996 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области» // Российская газета. № 20. 1996.

Вводная часть договора между Российской Федерацией и Свердловской областью гласила: «Сознавая необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и областными органами государственной власти, учитывая региональные особенности Свердловской области, ставя целью создать условия и механизм обеспечения реализации Конституции Российской Федерации, сохранения территориальной целостности, единства экономического пространства Российской Федерации и обеспечения действенности государственной власти, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и уставом Свердловской области, заключен настоящий Договор о нижеследующем».

Формулировки преамбулы договора между Российской Федерацией и Свердловской областью в своей основе были взяты из проекта, подготовленного властями области. Примечательно, что именно в договоре со Свердловской областью затрагивались такие вопросы, как «сохранение территориальной целостности» и «единство экономического пространства Российской Федерации». Подобных положений не содержится, в частности, в договоре с Калининградской областью, в преамбуле которого упоминается лишь о «специфическом географическом положении»⁵⁸⁰.

По мнению В.В. Алексеева, подписание договора и пакета соглашений представляло собой «значительный шаг к реальному достижению декларируемого в Конституции равенства всех субъектов Федерации». Договор «открыл дорогу тому, чтобы житель Свердловской области на деле пользовался тем же объемом социальных, экономических и культурных прав, что и население национальных республик, например, Татарии или Башкирии. Он создал важнейший прецедент для других краев и областей России, тем самым подготовил предпосылки для становления в России подлинного федерализма»⁵⁸¹.

⁵⁸⁰ Договор от 12.01.1996 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области» // Российская газета. № 19. 1996.

⁵⁸¹ Алексеев В.В. Регионализм в России. С. 43-44.

Таким образом, к началу 1996 г. в Свердловской области сформировалась новая модель административного устройства и управления. Был принят Устав, с федеральным центром заключены договор и целый комплекс соглашений, разделяющих предметы ведения и полномочия. Можно сделать вывод, что в результате Свердловская область выстроила устойчивую систему взаимоотношений с федеральным центром.

В качестве выводов по данной главе можно отметить следующее.

Начало 1990-х гг. ознаменовалось в России острой политической борьбой на федеральном и региональном уровнях. Зачастую борьбы эта велась с использованием самых радикальных средств, о чем свидетельствовали, в частности, ход и развязка конфликта между исполнительной и законодательной властью в Москве в 1993 г. Отдельные субъекты федерации стремились отстаивать свои интересы в ходе развернувшегося противоборства, Свердловская область выделялась среди них особой активностью. Инициативы свердловского руководства – провозглашение Уральской Республики, принятие ее Конституции, попытка организовать объединение областей уральского региона – не нашли поддержки со стороны команды Президента Б.Н. Ельцина. Вместе с тем демарш Свердловской области до известной степени сыграл на руку федеральному центру, позволил ему действовать более жестко и напористо в противостоянии с национальными республиками. Во многом благодаря этому удалось исключить из Конституции Российской Федерации положения о суверенитете республик, изъять из нее полный текст Федеративного договора, включить положения о равноправии субъектов.

Провозглашение Уральской Республики стало важной вехой в ходе поиска Свердловской областью своего места в рамках формирующейся системы федеративных отношений, путей выхода из охватившего страну кризиса. Объявление о создании республики во многом стало результатом формирования

представлений о специфике региона как особой экономической, территориальной, административной и даже политической единице. Процесс создания республики был прерван решением центра, объявившего ее провозглашение нелегитимным и отправившего в отставку руководство области. Вместе с тем сам акт провозглашения республики в значительной степени стал отправной точкой для формирования в регионе новой системы власти и управления после утверждения конституционных основ российской государственности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История Уральского региона – неотъемлемая часть истории Российского государства. Ее вехами явились становление горнозаводской промышленности во времена Петра I и его преемников, попытки модернизации уральской индустрии в позднеимперский период, стремление очертить границы Урала как самостоятельного региона, добиться его автономии в эпоху революции и гражданской войны, образование Уральской области в ходе экономического районирования и последующее ее разукрупнение, сохранившее, однако, определенное экономическое единство региона.

В конце XX в., в период поиска новых путей развития государства, когда выдвигались проекты реформирования его административно-территориального устройства, вновь ожила идея о выделении в составе страны крупных регионов с целью децентрализации власти. Большинство этих проектов так или иначе касалось Урала.

Одним из результатов поиска оптимальной модели государственно-территориального устройства России, ставшего стимулом не только для теоретических исканий и общественных дискуссий, но и для острой политической борьбы, явилось провозглашение Уральской Республики. Формирование представлений о необходимости создания республики началось задолго до того, как была принята Декларация о повышении конституционно-правового статуса Свердловской области 1 июля 1993 г. Стремясь преодолеть последствия социально-экономического кризиса, выстроить по-новому отношения с федеральным центром свердловские власти постепенно пришли к выводу о необходимости расширения самостоятельности области, повышения ее конституционно-правового статуса. Началась проработка различных вариантов изменения положения области, ее взаимоотношений с центром и другими субъектами федерации. Федеральные власти отреагировали резко отрицательно на провозглашение республики и принятие ее Конституции. В конечном счете это привело к отмене решений, принятых в Свердловской области. Процесс создания

республики был прерван волевым решением Президента Российской Федерации. Обсуждение же объединения областей уральского региона оказалось отложено в результате обострения политического кризиса на федеральном уровне в конце сентября – начале октября 1993 г.

События и процессы, которые привели к провозглашению Уральской Республики, явились отражением множества противоречий, присущих Российскому государству. В начале 1990-х гг. имела место попытка преодолеть асимметрию федерации, ослабить значение национального фактора в территориальной структуре государства, устранить перегибы времен «парада суверенитетов». Свою роль в появлении проекта создания республики сыграло и развитие региональных движений, осознание «верхами» необходимости децентрализации власти и формирования крупных территориальных единиц управления. Хотя попытка создания Уральской Республики закончилась неудачей, она оказала определенное влияние на политические процессы в стране. Ссылаясь на позицию краев и областей, их стремление к равноправию в рамках федерации, центр получил возможность более последовательно отстаивать свою позицию в ходе полемики с национальными республиками. Во многом благодаря этому в Конституцию Российской Федерации был внесен пункт о равноправии субъектов, изъято положение о суверенитете республик. Продолжилось в 1990-е гг. и укрепление экономических связей между уральскими областями, во многом опиравшееся на идеи единства уральского региона.

История создания Уральской Республики во многом напоминает историю деятельности Временного областного правительства Урала в годы гражданской войны. Обе эпохи характеризовались глубоким кризисом государства, развитием дезинтеграционных тенденций. В обоих случаях регион требовал расширения своей автономии, стремился к объединению входивших в его состав областей. И в годы гражданской войны, и в начале 1990-х гг. инициатива преобразований исходила прежде всего «снизу», от самого региона, а не от центральной власти. На местах шел напряженный поиск оптимальной модели регионального устройства, механизмов власти и управления. В обоих случаях, находясь во

враждебном окружении, руководители региона не достигли своей цели. Кроме моментов сходства есть, разумеется, и серьезные различия. В постсоветской России после ликвидации Уральской Республики ее инициаторам и идейным руководителям удалось спустя короткое время вернуться к руководству регионом и даже реализовать значительную часть своих намерений по повышению уровня его самостоятельности и разграничению полномочий между Федерацией и субъектом. Проекты создания большого уральского региона выдвигаются и в наши дни, причем опорой для них служит память об уже дважды имевших место попытках объединения Урала.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

I. Архивные материалы

1. Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Документы личного фонда Б.Н. Ельцина из Архива Президента Российской Федерации. Копии. Оп. 1. Д. 1, 8, 45, 46, 55.
2. Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Коллекция «Документы Канцелярии Президента РФ из Архива Президента Российской Федерации. Копии» (1991-2000). Оп. 1. Д. 187, 191, 199, 205, 335, 409.
3. Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 8. Коллекция «Нормативно распорядительные акты и материалы к ним из Архива Президента Российской Федерации (1991–1999). Копии». Оп. 1. Д. 093.
4. Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 21. Аудиозаписи мероприятий с участием Б.Н. Ельцина из Архива Президента РФ. Копии. № fond21_1.68. URL: <https://yeltsin.ru/archive/audio/64391/> (дата обращения: 24.03.2021).
5. Государственный Архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10115. Филатов С.А., государственный и общественный деятель, руководитель администрации Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина. Оп. 1. Д. 432, 472, 649, 664, 691, 696, 765, 942, 952, 974, 1217, 1221, 1229, 1233.
6. Государственный Архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10115. Филатов С.А., государственный и общественный деятель, руководитель администрации Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина. Оп. 2. Д. 55, 73, 229, 244, 271.
7. Государственный Архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026. Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР и их органы. Оп. 1. Д. 329, 1199, 1201, 1915, 2019, 2143, 2786, 2828.

8. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026. Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР и их органы. Оп. 4. Д. 3425, 3426.
9. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026. Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР и их органы. Оп. 6. Д. 77.
10. Государственный архив Свердловской области (ГАСО) Ф. Р-2754. Информационное агентство «Европейско-Азиатские новости» (ЕАН) [по уральскому региону]. Оп. 1. Д. 12, 14, 15, 17, 19, 22, 23, 25.
11. Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. Р-2809. Правительство Свердловской области, г. Екатеринбург. Оп. 1. Д. 35, 83, 88, 92, 106.
12. Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. Р-2809. Правительство Свердловской области, г. Екатеринбург. Оп. 2. Д. 50, 51.
13. Государственный архив Челябинской области (ГАСО). Ф. Р-1814. Сумин П.И. – губернатор Челябинской области, член Совета при Президенте Российской Федерации. Оп. 1. Д. 112.
14. Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 2. Пленумы ЦК ВКП(б) – КПСС (1941–1991 гг.). Оп. 5. Д. 311, 330, 331.
15. Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 366. Екатеринбургская городская организация движения «Демократический выбор – Демократическая Россия» (ДВДР) г. Екатеринбург. Оп. 1. Д. 15, 16.
16. Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 5997. Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Большой Урал», г. Екатеринбург. Оп. 1. Д. 3, 6, 21.

II. Нормативно-правовые акты

1. Декларация о государственном суверенитете Северо-Осетинской АССР. URL: <https://constitutions.ru/?p=2923> (дата обращения: 24.03.2021).
2. Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.
3. Декларация ТССР от 30.08.1990 г. № 334-XII «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 1. – С. 3.
4. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации // Ведомости Съезда Народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 17.
5. Договор от 12.01.1996 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области» // Российская газета. – 1996. – № 19.
6. Договор от 12.01.1996 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области» // Российская газета. – 1996. – № 20.
7. Закон Российской Федерации от 05.03.1992 г. № 2449-I «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Российская газета. – 1992. – 20 марта.
8. Закон РФ от 09.12.1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 55.

9. Закон РФ от 21.04.1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Российская газета. – 1992. – № 111.
10. Закон СССР от 02.10.1965 г. № 4041-VI «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» // Ведомости ВС СССР. – 1965. – № 39. – Ст. 558.
11. Закон СССР от 10.05.1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» // Ведомости ВС СССР. – 1957. – № 11. – Ст. 275.
12. Закон Уральской Республики «О выборах Губернатора Уральской Республики» // Областная газета. – 1993. – 10 ноября.
13. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) // СПС КонсультантПлюс.
14. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 г. // Советская Татария. – 1992. – № 246-247.
15. Конституция Уральской Республики (принята на сессии Свердловского областного Совета народных депутатов двадцать первого созыва 27 октября 1993 г.) // Областная газета. – 1993. – 30 октября.
16. Областной закон от 05.12.1994 г. № 13-ОЗ «Об Уставе Свердловской области» // Областная газета. – 1994.
17. Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан от 02.04.1993 г. № ВС-17/48 // Советская Башкирия. – 1993. – № 63.
18. Постановление ВЦИК от 17.01.1934 г. «О разделении Уральской области» // СУ РСФСР. – 1934. – № 5. – Ст. 35.
19. Постановление ВЦИК СССР от 03.11.1923 г. «О введении в действие Положения об Уральской области» // Материалы по районированию Урала. – Екатеринбург : Уралплан, 1923-1924. Т. 1. 1923.

20. Постановление Правительства РФ от 07.12.1992 г. № 944 «О Конгрессе культуры народа манси» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 24. – Ст. 2145.
21. Постановление Президиума ЦИК СССР 12.11.1923 г. «О границах и административном делении Уральской области» // Материалы по районированию Урала. – Екатеринбург : Уралплан, 1923-1924. Т. 1. 1923. – С. 27 – 29.
22. Постановление Совмина СССР от 19.11.1982 г. № 1005 «Об уточнении экономического районирования СССР» // СП СССР. – 1982. – № 31. – Ст. 158.
23. Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29.03.1993 № 4684-I // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 14. – Ст. № 501.
24. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 26.04.1961 г. № 381 «Об экономическом районировании СССР и организации советов по координации и планированию в крупных экономических районах» // СП СССР. – 1961. – № 8. – Ст. 59.
25. Распоряжение ВС РСФСР от 09.06.1991 г. «Об образовании Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского региона РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 24. – Ст. 820.
26. Распоряжение Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 685-рп «Об образовании Государственной палаты Конституционного совещания». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4581> (дата обращения: 24.03.2021).
27. Распоряжение Президента РФ от 24.09.1993 г. № 659-рп «Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4409> (дата обращения: 24.03.2021).
28. Решение малого Совета Санкт-Петербургского городского Совета народных депутатов от 08.04.1993 г. № 112. URL: <http://docs.cntd.ru/document/2101236> (дата обращения: 24.03.2021).

29. Указ Губернатора Уральской Республики от 31.10.1993 г. № 1 «Об осуществлении полномочий Губернатора Уральской Республики» // Областная газета. – 1993. – 3 ноября.

30. Указ Президента Российской Федерации от 02.06.1993 г. № 840 «О порядке работы конституционного совещания» // САПП РФ. – 1993. – № 23. – Ст. 2105.

31. Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1994 г. № 1969 // Российская газета. – № 192. – 1994.

32. Указ Президента Российской Федерации от 06.01.1994 г. № 20. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/5253> (дата обращения: 01.02.2021).

33. Указ Президента Российской Федерации от 06.11.1993 г. № 1845. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4775> (дата обращения: 24.03.2021).

34. Указ Президента Российской Федерации от 09.11.1993 г. № 1874. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4784> (дата обращения: 24.03.2021).

35. Указ Президента Российской Федерации от 10.11.1993 г. № 1890. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4797> (дата обращения: 24.03.2021).

36. Указ Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. № 479 URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7847> (дата обращения: 24.03.2021).

III. Официально-документальные и справочные материалы

1. Виначева, Е. Уральская Республика Эдуарда Росселя. Часть I: принятие декларации (документы). URL: <https://newdaynews.ru/ekb/647752.html> (дата обращения: 24.03.2021).

2. Виначева, Е. Уральская республика: поражение и реванш Эдуарда Росселя (1993). Часть II. URL: <https://newdaynews.ru/ekb/648137.html> (дата обращения: 24.03.2021).

3. Всероссийское совещание руководителей органов государственной представительной и исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов

Москвы и Санкт-Петербурга, г. Новосибирск, 19 февр. 1993 г. : Стеногр. отчет. М. : Верховный Совет Рос. Федерации : Известия, 1993.

4. Выписка из Протокола заседания Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих Депутатов от 18 июля 1923 г. // Материалы по районированию Урала. - Екатеринбург : Уралплан, 1923–1924. Т. 1. 1923.

5. Генеральный план хозяйства Урала на период 1927–1941 гг. и перспективы первого пятилетия. Уралплан. Свердловск. 1927.

6. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища Горбачева М. С. «О ходе реализации решений XXVII Съезда КПСС и задачах по углублению перестройки» // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической Партии Советского Союза. 28 июня - 1 июля 1988 г. Стенографический отчет. В двух томах. Т. 1. – М.: Издательство политической литературы. 1988. URL: <http://soveticus5.narod.ru/455/soxix101.htm#019gg> (дата обращения: 24.03.2021).

7. Екатеринбург за двести лет. (1723–1923). – Екатеринбург. Издательство: Юбилейная комис. Екатеринбургского гор. совета рабочих и красноармейских депутатов. 1923.

8. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 3 : 1992 г. Кн. третья (Строительство новой Федерации) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – М. : Волтерс Клувер, 2008.

9. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4 : 1993 г. Кн. первая (январь–апрель 1993 г.) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – М. : Волтерс Клувер, 2008.

10. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4 : 1993 г. Кн. вторая (май–июнь 1993 г.) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М. : Волтерс Клувер, 2008.

11. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4 : 1993 г. Кн. третья (июль – декабрь 1993 г.) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – М. : Волтерс Клувер, 2009.
12. Итоги всенародного голосования 12.12.1993 г. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/referendum/1993_ref_itogi.php (дата обращения: 24.03.2021).
13. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 1-8, 10. – М.: Юрид. лит., 1995; Том 9, 11-20. – М.: Юрид. лит., 1996.
14. Конституционные идеи Андрея Сахарова: Сборник / Сост. Л.М. Баткин. М.: Новелла, 1990.
15. Левин, А. Ю. Как стать губернатором в бывшем СССР. – Екатеринбург: БК-93, 1995.
16. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 19-20 сентября 1989 г. – М.: Политиздат, 1989.
17. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 9 декабря 1989 г. – М.: Политиздат. 1989.
18. Основные общественные и другие некоммерческие организации Урала. Т. 1. – Екатеринбург: Урал-Эксперт. 1998.
19. Первый съезд народных депутатов СССР 25.05.1989-09.06.1989 г. Стенографический отчет. Т. III-VI. – М. : Издание Верховного Совета СССР, 1989.
20. Перестройка работы партии – важнейшая ключевая задача дня: Совещ. в ЦК КПСС первых секретарей ЦК компартий союзных республик, крайкомов и обкомов партии, 18 июля 1989 г. – М. : Политиздат, 1989.
21. План электрификации РСФСР: Доклад VIII съезду Советов Гос. комис. по электрификации России / [Вступ. статья акад. Г. М. Кржижановского]. 2-е изд. – М. : Госполитиздат, 1955.

22. Политическая история Урала и Уральского федерального округа. 1985-2007 гг. Сборник статей, материалов и документов / Автор-сост. А. Д. Кириллов. – Екатеринбург: «Уральский рабочий», 2008.
23. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 48. – М. : издательство политической литературы, 1975.
24. Проспект. Уральская советская энциклопедия. Издательство УСЭ. – Свердловск. 1934.
25. Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР [Текст] / Госплан СССР. 3-е изд. – М. : Плановое хозяйство, 1930. Т. 3: Районный разрез плана.
26. Решение Окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по Свердловскому избирательному округу № 66 от 29.12.1993 г. URL: http://ikso.org/uploaded/tik/kam_ur/files/25let/plakat/1993.pdf (дата обращения: 24.03.2021).
27. Российская Федерация, республики и области Уральского экономического района в 1992 г. / Гос. ком. Рос. Федерации по статистике. – М. : Респ. информ.-изд. центр ГКС РФ, 1993.
28. Соглашение о принципах торгово-экономического сотрудничества между Республикой Татарстан и Свердловской областью на 1992 г. // СПС КонсультантПлюс.
29. Средний Урал. Новый федерализм и региональная политика. – Екатеринбург : Доверие, 1993.
30. Стенографический отчет XII съезда РКП (б) 17-25 апреля 1923 г. – М., 1968.
31. Уральская республика и целостность российского государства. Свердловский областной совет народных депутатов. Администрация Свердловской области. 1993.
32. Экономическое районирование России. Доклад Госплана III Сессии ВЦИК. – М. : Издание ВЦИК. 1922.

IV. Материалы периодической печати, публицистика

1. А почему бы не губернии // Областная газета. – 1993. – 29 июня.
2. Анатомия неформального движения // Известия ЦК КПСС. – № 4. – 1990.
3. Батыршин, Р. 12 декабря будет избран первый президент республики // Независимая газета. – 1993. – 6 ноября.
4. Батыршин, Р. Настало время расплачиваться за ошибку // Независимая газета. – 1993. – 7 июля.
5. Берзин, Б. Сторонников все больше // Областная газета. – 1993. – 27 августа.
6. Вернулись с приветом // Российская газета. – 1991. – 7 сентября.
7. Возможен компромисс // На смену! – 1993. – 4 ноября.
8. Воробьев, А. Путь к устойчивой федерации // Областная газета. – 1993. – 25 августа.
9. Вчера завершилось дело огромной важности для нашей страны, для каждого из нас. Подготовлен проект Конституции Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 10 ноября.
10. Выборы, наверное, состоятся // На смену! – 1993. – 1 октября.
11. Выступление Эдуарда Росселя на внеочередной сессии областного Совета 9 ноября 1993 г. // Областная газета. – 1993. – 10 ноября.
12. Где хозяин – там порядок // Уральский рабочий. – 1993. – 23 апреля.
13. Глава Свердловского облсовета готов... // На смену! – 1993. – 11 ноября.
14. Губернатор – у президента // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 7 мая.
15. Долгов, В. Чем Урал хуже Техаса? // Депутатский вестник. – 1990. – С. 6.
16. Дорофеев, В. Уральская республика как основа новой российской государственности // Коммерсантъ Власть. – 1993. – 8 ноября.

17. Зеленко, Е. Антон Баков: «Я верю в Урал» // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 9 апреля.
18. Клепиков, В. Выбор за нами // Областная газета. – 1993. – 21 апреля.
19. Клепиков, В. На древних землях манси // Областная газета. – 1993. – 24 февраля.
20. Кононенко, В. Президент Б. Ельцин критикует Правительство и обещает новые социальные гарантии // Известия. – 1993. – 3 ноября.
21. Коробейников, Г. Наш уральский ответ на указ // На смену! – 1993. – 13 ноября.
22. Косинская, Т. От полномочий не откажемся // Областная газета. – 1993. – 28 мая.
23. Косинская, Т. Последние штрихи // Областная газета. – 1993. – 27 октября.
24. Кузнецов, В. Лучше жить своим умом // Областная газета. – 1993. – 31 августа.
25. Кузнецова, В. Ельцин закрывает парад суверенитетов // Независимая газета. – 1993. – 4 ноября.
26. Левин, А. Конституция Уральской Республики вступила в силу // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 3 ноября.
27. Левин, А. О равенстве субъектов федерации // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 16 июня.
28. Левин, А. Чтоб чужие боялись? // Областная газета. – 1993. – 17 ноября.
29. Левин, А. Шаг к самостоятельности. Стоит ли драматизировать провозглашение Уральской республики? // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 20 июля.
30. Леонова, Н. Даёшь Уральскую республику!.. // Областная газета. – 1993. – 22 июня.
31. Линьков, А. Процесс пошел, но не в ту сторону // Российская газета. – 1993. – 6 июля.

32. Матросов, А. Наша работа не уйдет в песок // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 12 ноября.
33. Матюхин, С. Главный вопрос референдума // На смену! – 1993. – 24 апреля.
34. Минина, Л. Буду идти до конца // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 6 ноября.
35. Минина, Л. Главное - сказать «да» конституции // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 19 ноября.
36. Минина, Л. Наши идеи еще пригодятся // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 13 ноября.
37. Минина, Л. Поживем в столице // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 3 июля.
38. Минина, Л. Свою судьбу определим сами // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 24 апреля.
39. Минина, Л. Уравняли в правах // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 21 мая.
40. Мясо от губернатора // На смену! – 1991. – 19 ноября.
41. Носилов, К. Д. К автономии Урала. // Урал. – 1918.
42. Обращение Эдуарда Росселя к жителям Уральской Республики // Областная газета. – 1993. – 3 ноября.
43. Орлов, В. Зорькин предостерегает федерацию от «самоубийства» // Московские новости. – 1993. – 18 июля.
44. От редакции // Областная газета. – 1993. – 12 ноября.
45. Очинян, В. Идея Уральской республики живет // Коммерсантъ. – 1993. – 21 декабря.
46. Пашков, А. Уральская республика начинает жить по своей конституции // Известия. – 1993. – 2 ноября.
47. Пашков, А. Эскалация спора субъектов Федерации: провозглашена Уральская республика // Известия. – 1993. – 3 июля.

48. Перцевая, Л. Родина Президента хочет стать республикой // Московские новости. – 1993. – 4 июля.
49. Пономарева, Н. А жители только выиграют // Областная газета. – 1993. – 22 июня.
50. Пономарева, Н. А небо все же голубое! // Областная газета. – 1993. – 17 ноября.
51. Пономарева, Н. Губернаторы за губернии // Областная газета. – 1993. – 21 мая.
52. Пономарева, Н. Де-факто есть. Де-юре – будет! // Областная газета. – 1993. – 10 ноября.
53. Пономарева, Н. Из губернаторов – в Президенты // Областная газета. – 1993. – 16 ноября.
54. Пономарева, Н. Интервью С.С. Алексеева: «Власть не выдержала испытания на право» // Областная газета. – 1993. – 3 ноября.
55. Пономарева, Н. Как изжить в себе раба? // Областная газета. – 1993. – 12 ноября.
56. Пономарева, Н. Как уважать себя заставить? // Областная газета. – 1993. – 19 февраля.
57. Пономарева, Н. Отступать некуда // Областная газета. – 1993. – 23 июня.
58. Пономарева, Н. Рулить страной из Москвы невозможно // Областная газета. – 1993. – 27 января.
59. Пономарева, Н. Совещаться можно. Но статус не менять // Областная газета. – 1993. – 4 июня.
60. Попов, Г. Х. Что делать? О стратегии и тактике демократических сил на современном этапе. – М. : СП Ланит и Московская правда, 1990.
61. Предложения Малого Совета // Областная газета. – 1993. – 8 июня.
62. Президент упраздняет Уральскую республику // Уральский рабочий. – 1993. – 11 ноября.
63. Равноправия хотите? // Областная газета. – 1993. – 20 апреля.

64. Рассматриваются два проекта // Областная газета. – 1993. – 11 июня.
65. Республика – живет // На смену! – 1993. – 2 ноября.
66. Россель просит об опросе // Независимая газета. – 1993. – 6 ноября.
67. Самарин Ю. Е. об Уральской Республике. История Екатеринбургской городской Думы. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CucAxo-RUPg> (дата обращения: 24.03.2021).
68. Свердловск – город сепаратистов? // Известия. – 1991. – 23 марта.
69. Сидоров, М. Колокол для Урала или какой может быть Конституция // Вечерний Екатеринбург. – 1993. – 29 сентября.
70. Смирнов, В. Вновь избранный губернатор Свердловска Эдуард Россель // Коммерсантъ. – 1995. – 26 августа.
71. Телеграмма Б.Н. Ельцина администрации Свердловской области // Областная газета. – 1993. – 30 апреля.
72. Тимофеев, Б. Выбор сделан, господа! // Уральский рабочий. – 1993. – 29 апреля.
73. Тимофеев, Б. Мы спросим, а ответ в Москву уносим // Уральский рабочий. – 1993. – 17 апреля.
74. Тимофеев, Б. Положим одно «да» на восемнадцать «нет» // Уральский рабочий. – 1993. – 24 апреля.
75. Тимофеев, Б. Удар, еще удар! // Уральский рабочий. – 1993. – 12 ноября.
76. Уральский областник / Под ред. В. Никифорова. – Екатеринбург : Уральский рынок, 1991.
77. Филипович Л. Слово – не воробей // Уральский рабочий. – 1991. – 7 ноября.
78. Челиков, В. Эдуард Россель: «Нам не нужен суверенитет, но очень нужна экономическая и законодательная самостоятельность» // На смену! – 1993. – 4 августа.
79. Шахрай, С. М. Многообразие регионов – это сила России // Независимая газета. – 1993. – 9 ноября.

80. Янченков, В. Опасные игры «во власть» // Российская газета. – 1993. – 6 ноября.

V. Мемуары

1. Баков, А. А. Демократия по-русски. Записки бывшего гражданина СССР / А. А. Баков. – 2016. URL: https://ridero.ru/books/demokratiya_po-russki/ (дата обращения: 24.03.2021).

2. Кроль, Л. А. За три года (воспоминания, впечатления, встречи). / Л. А. Кроль. – Владивосток : Издательство Свободная Россия». 1921. – 212 с.

3. Медведев, Н. П. «Новые» на Старой площади: Кремлевско-провинциальные истории / Н. П. Медведев. – М. : Республика. 1997. – 237 с.

4. Россель, Э. Э. Публично о личном. Записки на полях моей жизни / Э. Э. Россель. – Международный Демидовский Фонд, М. : 2017. – 292 с.

5. Шахрай, С. М. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita / С. М. Шахрай. – М. : ОАО Красная Звезда, 2013. – 313 с.

6. Шейнис, В. Л. Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985-1993). [Т. 2.] / В. Л. Шейнис. – М. : Изд-во Р. Элинина, 2005. – 769 с.

Научная литература

1. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. – 2. изд. – М. : РЮИД, 2000. – 528 с.

2. Алексеев, В.В. Регионализм в России. / В. В. Алексеев; Рос. акад. наук. Ур. отд-ние. Ин-т истории и археологии. Ур. гуманитар. ин-т. - Екатеринбург : УрО РАН : УрГИ, 1999. – 193 с.

3. Алябьева, Т.К. Россия: от полураспада к централизации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2018. – № 5. – С. 285-295.
4. Анимица, Е.Г. Уральский регион: социально-экономическое развитие (географический аспект) / Е.Г. Анимица, Н.М. Ратнер, М.Д. Шарыгин – Свердловск : УрО АН СССР, 1992. – 121 с.
5. Анимица, Е.Г. Экономическая реформа в России: общенациональные и региональные аспекты / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1995. – 223 с.
6. Арсеньев, К.К. Начертание статистики Российского государства. Ч. 1. О состоянии народа / Составленное Главного Педагогического Института Адъюнкш-Профессором Константином Арсеньевым. – В Типографии Императорского Воспитательного Дома, 1818. – 245 с.
7. Бабурин, В.Л. Уральский экономический район в условиях перестройки: варианты развития // Урал: география и развитие : Тез. докл. Совещ. по пробл. географии (сент. 1989 г.) / [Редкол.: Шарыгин М. Д. (пред.) и др.]. - Пермь : ПГУ, 1989. – 169 с.
8. Балан, А.В. Традиции федерализма в России: опыт ускоренной модернизации // Российский федерализм: проблемы и перспективы дальнейшего развития : сборник научных статей. – Екатеринбург. 2001. – С. 86-90.
9. Баранский, Н.Н. Экономическая география СССР: Обзор по областям Госплана / Н. Баранский. 3-е изд., стер. – Москва ; Ленинград : Гос. изд-во, 1927. – 336 с.
10. Белякова, А.М. К вопросу о некоторых проблемах современного российского федерализма // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 43-47.
11. Болтенкова, Л.Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств (второе тысячелетие до н.э. - настоящее время) / Л.Ф. Болтенкова ; Российская акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. Кн. 1: (Второе тысячелетие до н.э. - начало XX в.). – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 447 с.

12. Бондаренко В.И. Процессы регионализации и этнические конфликты периода общественной трансформации // В.И. Бондаренко, И.В. Мостовая // Вестник ЮРГТУ (НПИ). – 2012. – № 5. – С. 199-206.
13. Венков, А.А. Процесс становления и развития модели современного российского федерализма : конец 1980-х - начало 2000-х гг. : исторический аспект : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Венков Александр Андреевич. – Ростов-на-Дону, 2010.
14. Воробьев, С. В. Уралбюро ЦК РКП(б) в системе власти: позиция региональных партийных руководителей / История науки и техники в современной системе знаний: шестая ежегодная конференция кафедры истории науки и техники, 8 февраля 2016. – Екатеринбург : УМЦ УПИ, 2016. – С. 310-315.
15. Головинов, А. В. Традиционные отечественные идеологии: народничество, областничество, толстовство : учебное пособие / А. В. Головинов, В. А. Должиков, Д. С. Петров. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2014. – 227 с.
16. Государственная символика: история и современность : метод. рекомендации / сост. А. С. Васильева; Свердлов. обл. межнац. б-ка. – Екатеринбург: СОМБ, 2010. – 40 с.
17. Добрынин, Н. М. Новый федерализм: Модель будущего гос. устройства Рос. Федерации / Н. М. Добрынин ; Ин-т проблем освоения Севера Сиб. отд-ния Рос. акад. наук. – Новосибирск : Наука, 2003. – 467 с.
18. Екатеринбург. Энциклопедия / гл. ред. В.В. Маслаков. Екатеринбург: Академкнига, 2002. – 728 с.
19. Иванов, А. М. Асимметрия в федеративном устройстве России // Философия права. – 2009. – № 6. – С. 135-140.
20. Иватской, П. Н. Дискуссии о статусе субъектов Российской Федерации в юридической науке 90-х гг. XX века // Вестник Ставропольского государственного университета. Ставрополь. – 2011. – № 73. – С. 213-217.
21. Ившина, И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование / И. Н. Ившина. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 321 с.

22. История народного хозяйства Урала: в 2 ч. [Ч. 2: 1946-1985] / [А. В. Бакунин, Ю. А. Буранов, Р. Г. Пихоя и др. ; редакционная коллегия : М. А. Сергеев (отв. ред.) и др.]. – Свердловск : Изд-во Урал, ун-та, 1990. – 252 с.
23. История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985-1999). [Ч. 1.] / Под. общ. ред. С. М. Шахрая (С. М. Попова, А. А. Яник). – М. : Изд-во Московского ун-та, 2012. – 553 с.
24. История Урала: XX век. Учебник. / Под ред. Б. В. Личмана, В. Д. Камынина. – Екатеринбург : Издательство «СВ-96». 1998. – 432 с.
25. Казакова-Апкаримова, Е. Ю. Идеология областничества как фактор формирования региональной идентичности (на примере Сибири и Урала) // Вестник Вятского государственного университета. – 2014. – № 12. – С. 46-52.
26. Казакова-Апкаримова, Е. Ю. Проблема региональной идентичности уральцев в публицистике и областной литературе конца XIX – начала XX в. // Известия УрГЭУ. – 2013. – № 2. – С. 83-88.
27. Карапетян, Л. М. Федеративное устройство Российского государства / Л. М. Карапетян. – М. : НОРМА, 2001. – 334 с.
28. Кириллов, А. Д. Законодатели Урала. Представители народа и государства / А. Д. Кириллов, Б. А. Кириллов. – Екатеринбург : Издательство Уральский рабочий, 2000. – 272 с.
29. Кириллов, А. Д. Урал экономический / А. Д. Кириллов, А. Б. Мамлеев, Б. А. Кириллов. – Екатеринбург : Уральский рабочий, 1999. – 224 с.
30. Кириллов, А. Д. Урал: от Ельцина до Ельцина (хроника политического развития, 1990-1997 гг.) / А. Д. Кириллов. – Екатеринбург : УрГУ, 1997. – 391 с.
31. Кириллов, А. Д. Урал: тенденции политического развития (1991-1993). – Екатеринбург : УКЦ, 1993. – 150 с.
32. Комар, И. В. Урал: экономико-географическая характеристика / И. В. Комар ; Акад. наук СССР. Ин-т географии. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1959. – 367 с.

33. Комлева, Н. А. Идея Уральской республики как выражение форалистического характера Российской Федерации. URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/41956/1/feodalizm_2001_03.pdf (дата обращения: 24.03.2021).
34. Корнев, Г. П. Российский федерализм в контексте объединительной стратегии самоопределения народов России: монография / Г. П. Корнев, Л. С. Корнева, А. К. Денисова. – М. : Юрлитинформ, 2019.
35. Косиков, И. Г. Реформируемая Федерация: укрупнение российских регионов / И. Г. Косиков ; Российская акад. наук, Ин-т этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая. – М. : Издательство ЛКИ, 2008. – 220 с.
36. Кохановский, А. А. «Правительство трех уездов» как опыт уральской государственности периода начала Гражданской войны // Документ. Архив. История. Современность : сб. науч. тр. Екатеринбург. – 2017. – № 17. – С. 21-29.
37. Круглов, В. Н. Формирование территориального устройства РСФСР: административные, экономические и национальные аспекты (1918-1992 гг.). // Труды института российской истории РАН. – 2015. – № 13. – С. 217-240.
38. Кузиванова, О. Ю. Политико-идеологические векторы национальной политики России // Власть. – 2015. – Т. 23. – № 1. – С. 39-44.
39. Кутафин, О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Юрист, 2002. – 348 с.
40. Лактионова, Н. Я. «День России» и его история // Социально-гуманитарные знания. – 2016. – С. 244-250.
41. Лексин, В. Н. Федеративная Россия и её региональная политика : учебное пособие по дисциплине специализации специальности «Государственное и муниципальное управление» / В. Н. Лексин ; Ин-т системного анализа РАН, Гос. ун-т- Высш. шк. экономики. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 350 с.
42. Леонтьев, Д. Причины провозглашения Уральской Республики / Денис Леонтьев; М-во общ. и проф. образования Свердл. обл. – М. : РИЦ ИСПИ РАН, 2001. – 32 с.

43. Литвинов, А. Политический кризис 1993 г. в зеркале уральской прессы // Гражданская война как феномен мировой истории : материалы научной конференции. – Екатеринбург, 2008. – С. 376-381.
44. Магун, А. На сгибе революции: Конституция Сахарова в контексте проблемы политической репрезентации // *Ab Imperio*. – 2004. – № 4. – С. 399-406.
45. Мамяченков, В. Н. Кризисные явления на рынке непродовольственных товаров Свердловской области в 1989-1991 годах // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2018. – Т. 210. – С. 331-341.
46. Мамяченков, В. Н. Состояние рынка продовольственных товаров свердловской области в 1990 году (по материалам Центра документации общественных организаций) // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2018. – Т. 210. – С. 365-376.
47. Мамяченков, В. Н. Социально-экономическое положение Среднего Урала во второй половине 1980-х годов (по данным региональной статистики) // Научный диалог. – 2019. – № 1. – С. 232-244.
48. Масленников, Д. Ю. Развитие металлургического комплекса Свердловской области в советский период (1917-1990 гг.) // Вестник Оренбургского государственного университета. – № 1. – 2011. – С. 114-119.
49. Митюков, М. А. Конституция и федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии мая 1992 — сентября 1993 г.) // *Lex Russica*. – 2017. – № 3. – С. 89-105.
50. Мотревич, В. П. Уральская область РСФСР (к 90-летию образования) // Аграрный вестник Урала. – № 11. – 2013. – С. 45-49.
51. Мотревич, В. П. Экономическая история России: учебное пособие / В. П. Мотревич. – Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005. – 712 с.
52. Мошкин, С. В. Уральская республика. Хроники // Дискурс-ПИ. – 2013. – Т. 10. – № 3. – С. 103-107.
53. Мухаметов, Р. С. Специфика внутриэлитного конфликта в Свердловской области // *Studia Humanitatis*. – 2013. – №2. URL: <http://st->

hum.ru/content/muhametov-rs-specifika-vnutrielitnogo-konflikta-v-sverdlovskoy-oblasti (дата обращения: 24.03.2021).

54. Нам, И. В. Ренессанс сибирской идеи в начале 90-х годов XX века // Человек и общество в нестабильном мире : Материалы международной научно-практической конференции, Омск, 26 февраля 2019 года / Ответственный редактор Г. И. Тюменцева. – Омск: Омская юридическая академия, 2019. – С. 129-134.

55. Областник Константин Носилов. URL: <http://shadr-kultura.ru/oblastnik-konstantin-nosilov/> (дата обращения: 24.03.2021).

56. Общественное мнение как фактор перестройки социально-экономических процессов в регионе : Сб. науч. тр. / Рос. акад. наук, Урал. отд-ние, Ин-т экономики; [отв. ред. Б. С. Павлов, Т. А. Ишутина]. – Екатеринбург : Ин-т экономики, 1992. – 116 с.

57. Осипов, И. В. Идеиные основания движения за создание Уральской республики. Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). – 2019. – № 3. – С. 140-158.

58. Осипов, И. В. Конфликтотенный потенциал российского федерализма в период разработки и принятия Конституции 1993 г. // Клио. – 2020. – № 10. – С. 73-80.

59. Осипов, И. В. Проект создания Уральской республики в 1993 г. // Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). – 2018. – № 3. – С. 143-161.

60. Осипов, И. В. Равноправие субъектов Российской Федерации в дискуссиях конституционного совещания // Государственное управление. Электронный вестник. – 2019. – № 74. – С. 84-104.

61. Паин, Э. А. Становление государственной независимости и национальной консолидации России: проблемы, тенденции, альтернативы // Мир России. – 1995. – № 1. – С. 58-90.

62. Пихоя, Р. Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий, 1985-2005 / Рудольф Пихоя. – М. : Русь-Олимп [и др.], 2007. – 560 с.
63. Побережников, И. В. Урал в российской истории (XVI – начало XX в.): методология исследования // Уральский исторический вестник. – 2013. – № 1. – С. 16-21.
64. Повышение эффективности социально-экономического развития территории: Сб. науч. тр. / АН СССР, Урал. отд-ние; [Отв. ред. А. М. Илышев, О. А. Романова]. – Свердловск : Ин-т экономики, 1991. – 133 с.
65. Полунов, А. Ю. Наследие 1991 года и этнонациональная политика суверенной России // 1991 год: поворот в мировой и российской истории. М.: Издательство Московского университета, 2018. – С. 138-155.
66. Потанин, Г. Н. Областническая тенденция в Сибири / Г. Потанин. – Томск : паров. тип.-лит. Сиб. т-ва печ. дела, 1907. – 64 с.
67. Пушмин, Д. А. Формирование новой российской государственности в условиях политической трансформации общества: 1990-е гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Пушмин Дмитрий Александрович. – М., 2010. – 237 с.
68. Россия – страна референдумов. URL: http://gubernia.pskovregion.org/number_296/10.php?print (дата обращения: 24.03.2021).
69. Рябов, А. С. Уральская Республика: мифы и реалии // Свободная мысль. – 2007. – № 6. – С. 149-159.
70. Савин, В. И. Децентрализация и новая централизация российского федерализма конца XX – начала XXI в. (конституционно-правовой опыт развития): монография / В. И. Савин. – М. : РУДН, 2007. – 363 с.
71. Сагитова, Л. В. Политика идентичности и ее акторы в условиях социальной трансформации в Республике Татарстан: дис. ... докт. полит. наук : 23.00.05 / Сагитова Лилия Варисовна. – Калининград, 2019. – 428 с.

72. Скворцов, Н. Г. Национальный вопрос и формирование российской национальной идентичности // Журнал Белорусского государственного университета. Социология. – 2017. – № 4. – С. 101-105.
73. Соловьева, Т. В. Урал в контексте проектов административно-территориальной реформы 1923 г. // Вестник пермского университета. – № 4. – 2017. – С. 46-57.
74. Срединный регион: теория, методология, анализ / [Е. Г. Анимица, А. А. Глумов, Е. Б. Дворядкина, Е. М. Кочкина, Н. В. Новикова] ; [рук. авт. кол. Е. Г. Анимица] ; Федер. агентство по образованию, Урал. гос. экон. ун-т. 2-е изд., перераб. и доп. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2009. – 508 с.
75. Средний Урал в преддверии Новой России (1985-1991 годы) : [сб. ст., материалов и документов] / [авт.-сост. А. Д. Кириллов]. – Екатеринбург : Издательский дом «ПАКРУС». 2010. – 399 с.
76. Степанченко, В.И. О предпосылках разработки Конституции Российской Федерации 1993 года и изменениях в нормах Конституций СССР и РСФСР в 90-е годы прошлого века // Юридическая наука. – 2013. – № 3. – 2013. – С. 58-65.
77. Сушко, А.В. Исторические идеи и политические практики сибирского сепаратизма // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 426. – С. 192-206.
78. Тарасова, Е. А. Полиэтнические республики России в начале 1990-х гг.: третий этап «парада суверенитетов») / Е. А. Тарасова, П. А. Шашонков // Russian Colonial Studies. – 2020. – № 1. – С. 112-141.
79. Тарасова, Е. А. Проблема федеративного устройства в проектах новой Конституции России в начале 1990-х годов // Вестник СПбГУ. – Сер. 2. – Вып. 1. – 2014. – С. 47-59.
80. Тарасова, Е. А. Разработка и принятие Конституции России в сентябре-декабре 1993 г. // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета, 2015. – С. 364-382.

81. Территориально-экономическое управление в России XVIII – начала XX века : Уральское горное управление / К. И. Зубков, Н. С. Корепанов, И. В. Побережников, Е. С. Тулисов ; [отв. ред. И. В. Побережников] ; Ин-т истории и археологии УрО РАН ; НОУВПО Гуманитарный университет. – М. : Наука, 2008. – 355 с.
82. Туровский, Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р.Ф. Туровский. – М. : Издательство ГУ-ВШЭ, 2006. – 400 с.
83. Урал в контексте российской цивилизации : теоретико-методологическая концептуализация / Отв. ред. И. В. Побережников. – Екатеринбург : АсПУр, 2014. – 172 с.
84. Урал в преддверии перестройки / Отв. ред. А. Д. Кириллов. – Екатеринбург : Уральский рабочий, 2007. – 190 с.
85. Урал после районирования / С предисл. Д. Г. Сулимова и прил. карт и картограмм области. – Свердловск : Уралсовет, 1926. – 149 с.
86. Уральская историческая энциклопедия. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Рос. акад. наук. Урал. отд-ние. Ин-т истории и археологии; [Гл. ред. В. В. Алексеев]. – Екатеринбург : Академкнига; УрО РАН, 2000. – 640 с.
87. Уральский регион: последствия экономического реформирования / [Л. А. Дедов, Т. Е. Дмитриева, Е. Д. Игнатьева и др.; Редкол.: А. И. Татаркин (отв. ред.) и др.]; Рос. акад. наук, Урал. отд-ние, Ин-т экономики. - Екатеринбург : ИЭ, 1996. – 363 с.
88. Уральский регион: проблемы и перспективы развития / [Н. М. Ратнер, Г. А. Романова, М. А. Сергеев и др.]; отв. ред. В. П. Чичканов, М. А. Сергеев; АН СССР, Урал. отд-ние, Ин-т экономики. – М. : Наука, 1991. – 219 с.
89. Филиппов, В. Р. Критика этнического федерализма / В. Р. Филиппов. – М., ЦЦРИ РАН. 2003. – 379 с.
90. Ходяков, М. В. Сепаратизм территорий и централизаторский курс государственной власти России в XX в. // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. – 2010. – №. 1. – С. 62-77.

91. Шарыгин, М. Д. Уральский регион (пространственный анализ и диагностика социально-экономического развития) / Западно-Уральский институт экономики и права. – Пермь, 2008. – 274 с.
92. Шахрай, С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С. М. Шахрай. – М. : Наука. 2013. – 919 с.
93. Шахрай, С. М. Федерализм в системе единого конституционного пространства России. Монография / С. М. Шахрай. – СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – 180 с.
94. Dukes, Paul. A History of the Urals: Russia's Crucible from Early Empire to the Post-Soviet Era / Paul Dukes. – London [etc.] : Bloomsbury, 2015. – 248 pp.
95. Herrera, Yoshiko M. Imagined Economies: The Sources of Russian Regionalism / Yoshiko M. Herrera. – Cambridge [etc.] : Cambridge univ. press, 2005. – 320 pp.