

## РАЗДЕЛЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ ПО-РОССИЙСКИ: ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МОСКВЫ И РЕГИОНОВ

Отношения «Центр — регионы» — ключевой вопрос, позволяющий понять, что же происходит сейчас в российской политике, каков ее внутренний механизм, насколько устойчива сложившаяся конфигурация сил, серьезны и необратимы происшедшие со времен СССР изменения, чего, собственно, можно ждать в ближайшее время и в перспективе. В общем виде эти отношения описываются различными авторами столь по-разному: от торжествующего федерализма до вариаций чисто феодальных отношений, от жесткого диктата Москвы до вольницы региональных баронов, что без достаточно обстоятельного и разностороннего анализа происходящего у читателя может сложиться недостаточно сбалансированное, а то и совсем неправильное мнение.

Нынешняя российская политическая действительность настолько динамична и разнообразна, что позволяет подобрать аргументы для самых разных, порой даже противоположных концепций: происходящего развала страны на части и, напротив, ее быстрой унитаризации и централизации; уникализма, где от персон лидеров зависит, процветают или бедствуют огромные регионы, географического детерминизма, где каждый социум имеет то, что дала ему природа, и детерминизма культурного, где народ имеет правительство, которого заслуживает.

Цель настоящей статьи — дать общее представление об основных принципах, складывающихся и сложившихся, внутреннего устройства российской политической машины в части отношений между двумя основными уровнями: Центром и регионами. Для этого после небольшого исторического очерка мы кратко охарактеризуем основные институты, обеспечивающие взаимодействие центрального и регионального уровней (администрация президента, Совет Федерации, Конституционный суд), основных акторов (региональные элиты, мэры, представители президента в регионах), устанавливаемые правила игры (двусторонние договоры)<sup>1</sup>.

Схемы новейшего политического развития весьма различны, особенно на начальных этапах, для республик и остальных регионов (включая в большинстве случаев автономные округа). В самом общем виде суть политического развития в республиках заключалась в следующем. С началом перестройки во многих из них произошла смена партийного руководства, где естественным путем, где, как в Мордовии и Башкирии, — в виде «бархатных революций». В 1990 г., как и в других регионах, в республиках шел процесс пересаживания лидеров из кресел первых секретарей рескомов (так с 1990 г. стали называться прежние республиканские обкомы КПСС) в кресла председателей Верховных советов своих республик.

Этапным для республик стал 1991 год. Союзное руководство в своей борьбе с усиливавшимся российским руководством активно использовало республиканских лидеров: наиболее влиятельные из них (лидеры Татарстана, Башкирии, Якутии) участвовали в дебатах о реформе советского федеративного устройства и подготовке нового союзного договора, который они должны были подписать наравне с Россией. Большинство республик объявили о повышении своего статуса и вслед за Россией приняли декларации о суверенитете. Тогда же в республике преобразовались прежние автономные области, вышедшие при этом из соответствующих областей и краев, что в середине 1991 г. для четырех из них: Адыгеи, Карачаево-Черкесии, Хакасии и Горно-алтайской — было закреплено решением ВС РСФСР. Пятая, Еврейская АО, свой статус не изменила, хотя и вышла из Хабаровского края. Аналогичную попытку выхода из «материнских» регионов предприняли было и автономные округа, но преуспела в этом одна лишь Чукотка.

Началась этнизация, выражавшаяся в резком усилении национально-культурных движений, росте этнических диспропорций в составе властных элит, повышении этнической напряженности (особенно в Туве, Хакасии и др.). Согласно традиции советского федерализма,

<sup>1</sup> За рамками статьи остался целый ряд экономических сюжетов, имеющих важное политическое значение: межбюджетные отношения, налоговая система, региональные ценные бумаги, экспансия центральных банков в регионах и др., так же, как и ряд интересных, хотя, может быть, и не самых важных аспектов самой темы: межрегиональные ассоциации, представительства регионов в Москве, землячества, региональные лобби, национальные партии и их региональные отделения и др. Некоторым извинением автору может служить отчасти лишь необъятность темы. Каждый из перечисленных сюжетов в отдельности мог бы стать предметом специального исследования, в настоящую же статью, имеющую довольно общий характер, они попросту не поместились.

в каждой республике так называемым титульным нациям был придан особый политический статус. В 1991 г. в большинстве республик прошли съезды титульных народов, были предприняты попытки сформировать руководящие органы для всего народа. В большинстве случаев эти попытки были пресечены региональными властями, сохранившими власть или даже пришедшими к ней на волне национальных движений, но вскоре дистанцировавшимися от национал-радикалов. В Чечне Общенациональный конгресс чеченского народа взял власть в свои руки, провозгласил Чеченскую республику, его председатель Д. Дудаев стал президентом.

Вслед за суверенизацией по республикам прокатилась волна «президентизации»<sup>1</sup>. Стартовавшая в 1991 г., она оказалась существенно больше, нежели суверенизационная, растянута во времени и не завершилась до сих пор<sup>2</sup>. Борьба на президентских выборах шла, как правило, между главами законодательной и исполнительной власти. В этом конфликте ВС и Совминов первые имели заметное преимущество (главам правительства удалось взять верх лишь в Туве в 1992 г. и в Карачаево-Черкесии в 1994 г.). В Калмыкии, где главы ветвей власти аннигилировались, повторные выборы закончились победой «варяга»-бизнесмена из Москвы. «Выдающиеся сыновья» своих народов были призваны к власти также в Чечне (1991, генерал), Ингушетии (1993, генерал), Чувашии (1993, экс-министр). В остальных случаях власть сохранила бывшая партийно-советская номенклатура: старая или обновившаяся<sup>3</sup>.

1991 год, поворотный для остальных регионов страны, ничего не поменял в республиках. Все лидеры, в том числе и активно поддерживавшие ГКЧП<sup>1</sup>, сохранили свои посты. Робкая попытка назначить представителей президента РФ в ряд республик (Кабардино-Балкарию, Чечню, Калмыкию) натолкнулась на мощное сопротивление местных элит и сорвалась. Первым представителем президента в республике стал отставленный многолетний глава правительства Чува-

<sup>1</sup> Поначалу в 1991 г. вслед за Татарстаном поторопились было избрать президентов Калмыкия, Чувашия и Мордовия, в двух первых выборы не выявили победителя (следующие прошли через полтора-два года), в третьем победа «демократа» привела к жесткому противостоянию его с ВС, закончившемуся через полтора года отменой поста президента (вновь введен лишь в 1997 г.).

<sup>2</sup> В Карачаево-Черкесии главой до сих пор является назначенный Б. Ельциным, а не избранный населением В. Хубиев, а в Дагестане, где попытались реализовать идею т. н. «коллективного президента», роль главы исполняет избираемый выборщиками председатель Госсовета.

<sup>3</sup> За исключением уже упоминавшейся Мордовии, где в 1991—1993 гг. президентом был «демократ» из завлабов, и Хакасии, где в 1996 г. на выборах победил полковник А. Лебедь (мл.)

шии, лишь спустя два года, осенью 1993 г., у него появился коллега в Мордовии, а еще через два года в Калмыкии. Прорыв произошел лишь в 1997 г., когда на волне усиления позиций Центра в регионы были назначены представители президента сразу в десятке республик. Без «президентского пригляда» остались пока только Башкортостан, Татарстан, Якутия.

Конец 1993 г. ознаменовал собой новое существенное расхождение траекторий развития республик и остальных регионов. С одной стороны, в новой Конституции было закреплено практически равенство республик и областей, а с другой, если власть в областях, краях и автономных округах была реформирована (ропуск советов, отставки многих глав администраций), то в республиках было сохранено «все как было».

Конституции в Татарстане, Чечне и Якутии были приняты еще в 1992 г., в Туве в 1993 г. (но раньше российской), в Башкортостане двумя неделями позже, в остальных республиках конституции были приняты в 1994–1995 гг. Исключения — Кабардино-Балкария, Карелия и Чувашия, где новые конституции не принимались и продолжают действовать старые, образца 1978 г., с изменениями и дополнениями.

Конституции принимались обычно Верховным советом или, как в Дагестане (1994), Ингушетии (1994), Калмыкии (1994) и Мордовии, — Конституционным собранием, лишь в Туве (1993) Конституция была одобрена референдумом. В Татарстане и Башкортостане за несколько месяцев до принятия Конституции прошли референдумы о договорных отношениях с Россией. Реакция федеральных властей на первый референдум, состоявшийся в марте 1992 г., в канун подписания Федерального договора, была чрезвычайно острой, на второй, годом позже, незаметной.

Досрочные выборы президента Калмыкии в конце 1995 г., в ходе которых был переизбран действующий президент К. Илюмжинов, не имевший соперников, открыли серию вторых выборов республиканских глав<sup>1</sup>. За ними последовали президентские выборы в Татарстане весной 1996 г., тоже досрочные и тоже безальтернативные. И здесь после благополучного переизбрания на второй срок М. Шаймиева закон о выборах был откорректирован: формально — на предмет соответствия федеральному (было внесено положение о необходимости как минимум двух кандидатов), фактически — в пользу действующего главы (снято ограничение, предусматривавшее максимум два срока президентства).

<sup>1</sup> В этом, в частности, обвиняли М. Шаймиева.

В самом конце 1996 г. вторые выборы состоялись еще в двух республиках — Якутии и в Марий Эл, где впервые действующий лидер проиграл, причем русскому кандидату. Марийские выборы были отмечены конфликтом в связи с требовавшимся по местному закону экзаменом на знание марийского языка (такого рода конфликты повторились позднее в Адыгее, Туве и Башкортостане) и попыткой проигравшего президента отменить голосование в последний момент (этому воспрепятствовал избирком, позднее против проигравшего было даже возбуждено уголовное дело).

В 1997 г. безальтернативно, но в срок прошли вторые выборы президента Кабардино-Балкарии, потом досрочно, хотя и с соперниками, выборы главы республики Коми, в обоих случаях власть не переменилась. Если в Татарстане соперник действовавшего президента не смог зарегистрироваться благодаря сильному политическому давлению, то в Адыгее (1997) и Башкортостане (1998) реальных соперников главам сняли с дистанции республиканские избиркомы под предлогом нарушений при сборе подписей. Справедливости ради надо сказать, что не все выигранные инкументами вторые выборы были «договорными»: довольно острой была борьба в Туве (1997) и Чувашии (1997), где в роли главных соперников действовавших президентов выступали спикеры республиканских парламентов. Наиболее острая борьба на вторых выборах наблюдалась в Северной Осетии (1998) и Карелии (1998), где главы проиграли, в первом случае депутату Госдумы, бывшему лидеру региона еще в позднесоветское время, во втором — бывшему мэру республиканской столицы.

Сюжет со вторыми выборами показывает, что, во-первых, фора, которую имеет действующий лидер, в большинстве случаев достаточно велика для того, чтобы результат выборов был предопределен даже при наличии у главы реальных соперников; во-вторых, в качестве таких соперников выступают либо представители республиканской «верхушки» (спикер, мэр столицы), либо депутаты Госдумы; и, в-третьих, наиболее сильные из глав, заведомо превосходящие по популярности всех соперников, могут предпочесть не допускать соперников до выборов вовсе (Калмыкия, Татарстан, Башкортостан).

В отличие от краев и областей республики крайне редко выполняли некие интегративные функции, не претендуя на роль ведущего и не соглашаясь на роль ведомого. Они малозаметны в межрегиональных ассоциациях, не выполняют роль их штаб-квартир. До событий сен-

<sup>1</sup> Строго говоря, первые «вторые» результативные выборы главы республики состоялись в феврале 1994 г. в Ингушетии. Проведенные по инициативе президента Р. Аушева через год после первых и безальтернативные, они были своего рода вотумом доверия.

тября — октября 1993 г. ведущие лидеры республик: М. Шаймиев (Татарстан), В. Степанов (Карелия), М. Николаев (Якутия) были весьма заметны в общероссийской политике, в 1993 г. их ряды пополнил К. Илюмжинов (Калмыкия). После этих событий республиканские лидеры сосредоточились на внутриреспубликанских проблемах. Есть и некоторые исключения из этого. Президент Татарстана М. Шаймиев сыграл важную роль в связи с Чечней (посредничество и помощь в восстановлении хозяйства). В 1997 г. он также выступил в общественных дебатах в связи с введением российских паспортов нового образца без графы «национальность». Чувашский президент Н. Федоров организовал в Чебоксарах в январе 1995 г. встречу глав семи республик, потребовавшую прекратить войну в Чечне. Он разрешил гражданам Чувашии отказываться от участия в военных действиях.

### Политическая история регионов II: области

В августе 1991 г. российский Центр неожиданно для себя заменил союзный в роли полноправного «хозяина» страны. С роспуском компартии лозунг «Вся власть Советам» потерял свою актуальность. Идея реформирования органов власти на местах включала замену Советов и построение новой исполнительной вертикали «президент — глава администрации». Возникший было вариант выборов глав быстро отменили как несвоевременный, поскольку неразработанность избирательного законодательства на местах и контроль над выборами со стороны старой местной элиты делала более чем вероятным возврат посредством выборов все тех же первых секретарей. Параллельно с «охотой на ведьм», призванной отсечь наиболее одиозных из «бывших», развернулась интенсивная работа по подбору кандидатов на два новых поста в регионах: главы администрации и представителя президента.

1992 год стал годом реального становления новой системы организации власти в регионах, взаимопритирки ветвей власти. Назначенный помимо воли облсовета глава либо вписывался в местную элиту, либо отторгался ею напрочь. В некоторых регионах процесс приятия назначенного главы Советом, изначально не поддерживавшим его, занял почти год, как, например, в Ярославской или Тамбовской области, где главы были утверждены Советами и, соответственно, избавились от приставки и. о. спустя почти год после назначения. В случае отторжения главы местной элитой события тоже могли *развиваться по разным сценариям*:

— *ульяновскому*, когда назначенного было главу приняли настолько в штыки, что он практически и не приступил к обязанностям, а приехавший в область президент был вынужден назначить главой предоблсовета еще недавнего первого секретаря обкома Ю. Горячева;

— *сахалинско-приморскому*, когда неприжившегося главу через год-полтора после назначения меняли президентским указом;

— *красноярскому*, когда главу вынудили уйти, но следующий уже выбирался населением;

— *амурско-брянско-липецко-орловско-пензенско-смоленско-челябинскому*, когда облсовет выражал недоверие главе, назначал выборы и главу-назначенца заменял глава-избранник.

Несколько парадоксальным в этой ситуации выглядит то, что первые после мэров Москвы и Петербурга демократически избранные главы появились в регионах, известных как весьма консервативные. Впрочем, прямо избранные главы формально занимали свой пост благодаря президентскому указу, писавшемуся по результатам «волеизъявления граждан». Трое из них — главы Амурской, Брянской и Челябинской областей — после событий осени 1993 г. были президентскими же указами отстранены от занимаемых должностей.

### Разрушение властных вертикалей

Советский Союз, хоть и назывался федерацией, был унитарным государством с жестко централизованным управлением и неоднократно менявшейся как по числу, так и по размерам сеткой ячеек — регионов. После двух относительно недолгих периодов укрупнения административно-территориальной структуры страны (укрупненные области конца 20-х — начала 30-х гг. и совнархозы конца 50-х — начала 60-х) сеть регионов — ячеек первого ранга — пришла к нынешнему своему состоянию, то есть к появлению регионов, весьма близких к екатерининским губерниям конца XVIII в.

Властные вертикали, связывающие в единое целое весьма пеструю и разнородную по своему составу мозаику регионов, были весьма жестки и многообразны. В первом приближении можно говорить о трех типах: партийном, государственном и отраслевом. В 70-е — 1980-е гг. партийная (КПСС) вертикаль, в очень значительной степени утратившая идеологическую составляющую, была наиболее мощной структурой, скрепляющей общество и пространство от самого верха и до самого низа. Составляющая почти десятую часть взрослого населения страны многомиллионная масса членов КПСС была жестко организована по принципу так называемого демократического централизма.

Демократизм в этой связке был весьма условным и декоративным, а централизм очень даже действенным. Он обеспечивался пронизывающей общество сверху донизу мощной номенклатурной сетью партийных комитетов. В качестве низовых ячеек выступали первичные организации, группировавшиеся в самом низу по производственному, а выше, начиная с района, города — по территориальному принципу. Россия в отличие от остальных республик СССР не имела самостоятельного республиканского партийного руководства, и ее республиканские, областные парткомы большую часть времени управлялись напрямую из ЦК КПСС. Формирование в 1989 г. ЦК КП РСФСР обозначило начало развала-раскола как структурного — «выламывания» России из Союза, так и качественного — формирования в КП РСФСР более консервативного крыла КПСС. По территориальному же принципу параллельно с партийным было организовано и советско-государственное руководство системы Советов — исполкомов.

В условиях множественности властных вертикалей на местах имелся сложный баланс сил. Действовала изошренная система сдержек и противовесов, основными элементами которой были: обком КПСС, управление КГБ, облисполком, руководители крупных регионообразующих предприятий, управление внутренних дел, военные и флотские командиры высшего ранга. Работала отлаженная система воспроизводства кадров, включавшая в себя жесткие механизмы ротации. Что касается верхушки региона, ротация производилась на союзном уровне. Сами руководящие кадры отбирались и утверждались партийными инстанциями и входили в так называемую номенклатуру: номенклатуру ЦК, номенклатуру обкома и т. д. Вошедший в номенклатуру человек, если он не нарушал некие нормы корпоративного поведения, был гарантирован от «выпадения из обоймы», снижения уровня. Он мог двигаться лишь вверх или по горизонтали, оставаясь руководителем определенного уровня — сегодня: культуры, завтра сельского хозяйства, послезавтра — транспорта и т. д.

Номенклатурная система почти идеально отвечала интересам государства, организованного как сложная машина, управляемая из одного Центра. Жесткая корпоративная этика и дисциплина обеспечивали послушность и управляемость сверху донизу, возможность кадрового маневра. Цена этого — отсутствие самостоятельности — не казалась чрезмерной. Перспективы карьерного роста и получения привилегий, своих для каждого уровня номенклатурной иерархии, высокий уровень социальной защиты и приобретаемый при вхождении в номенклатуру иммунитет, все это служило достаточным стимулом для того, чтобы в номенклатуру стремились и местом там дорожили. Именно номенклатура, а не партия в целом была организована по принципу

рыцарского ордена, как об этом когда-то выразился один из главных конструкторов этой системы И. Сталин.

С экономическим кризисом, развалом СССР, приватизацией предприятий, нарушением производственных связей и разрушением некогда единого хозяйственного пространства страны стали рушиться отраслевые вертикали. После десоветизации конца 1993 г. в русских регионах осталась единая властная вертикаль. Ее главным элементом в регионе был губернатор, назначаемый президентом и, соответственно, управлявший от его имени, координировавший деятельность всех федеральных структур в регионе. Губернаторские выборы, массово прошедшие осенью 1996 г., существенно изменили расстановку сил. Губернатор, став избранным, перестал быть подчиненным президента и эмиссаром Центра в регионе. Единая и единственная мощная властная вертикаль оказалась сломанной. Нити, связывающие отделения федеральных органов в регионе с Центром, сохранились, но вместе их некому было собрать ни в Центре, ни в регионе. Реальное влияние губернатора на федеральные структуры в регионе не только не уменьшилось, но даже возросло.

### **Администрация президента**

Администрация Б. Ельцина, занявшая место ЦК КПСС, в том числе и чисто территориально, до недавнего времени играла ключевую роль во взаимоотношениях Москвы с регионами. С избранием глав всех регионов и переносом центра тяжести с чисто административных на финансовые рычаги роль эта несколько уменьшилась. А. Чубайс на посту главы президентской администрации немало способствовал трансформации АП из «коллективного Распутина», ни за что не отвечающего и во все вмешивающегося, в бюрократический аппарат, большую канцелярию (так, администрация президента от имени исполнительной власти «вела» губернаторские выборы). Проблемами регионов в АП занимаются территориальное управление и выделившееся недавно из его состава управление по работе с представителями президента в регионах. Важную роль во взаимоотношениях с регионами играет также Главное правовое управление, проводящее экспертизу региональных законодательных актов и разрабатывающее их типовые варианты. Администрация президента в последнее время активно пытается наладить прямые связи с низовыми властями и прежде всего с мэрами столиц, через созданный недавно Совет по местному самоуправлению при президенте и через регулярные, хотя никак не конституированные совещания мэров региональных центров.

Постоянные кадровые перетряски с конца 1997 г., внутренние конфликты и противоречия, эволюция администрации президента из самостоятельного центра власти в личную президентскую канцелярию способствовали, однако, уменьшению ее реальной роли и влияния на регионы.

### Совет федерации

Совет федерации, появившийся в декабре 1993 г., первоначально проектировался как предохранитель-противовес по отношению к Государственной думе. Предполагалось, что в него по должности войдут главы регионов, большинство из которых были назначенцами президента. Эта идея не могла устроить ни самих региональных глав, которые к тому времени окрепли достаточно, чтобы тяготиться своей полной зависимостью от президента, ни политиков-демократов, справедливо считавших недопустимым существование палаты парламента, назначаемой президентом. Вдобавок для закрепления своей практически монопольной власти в стране Б. Ельцину нужно было принять Конституцию и провести выборы в Государственную думу. Центр нуждался в личной заинтересованности региональных лидеров для проведения голосований, а региональные лидеры — в своей дополнительной легитимации посредством выборов. Компромисс был найден: президент получил Конституцию, а региональные лидеры по результатам голосования всего населения региона — членство в СФ, без согласия которого их по закону нельзя было уволить.

Членами нынешнего СФ, действующего с января 1996 г., являются все главы исполнительной и представительной властей регионов. Тем самым все его члены получили мандат доверия от населения региона. Персональная преемственность между новым и старым СФ весьма велика, еще больше преемственность курса, которая определяется не персоналиями, не политическими симпатиями «сенаторов», а их ролью связующего звена между региональными и центральными элитами. В отличие от Думы с ее многочисленными скандалами, широко освещаемыми в российских СМИ, СФ работает тихо, голосует тайно, гордится отсутствием фракций и группировок, предпочитает индивидуальный торг с правительством. Возглавляет СФ с 1996 г. Егор Строев. Он один из наиболее влиятельных политиков страны, бывший член Политбюро ЦК КПСС, «красный губернатор» Орловской области, рекомендованный на этот пост президентом Б. Ельциным.

СФ представляет собой орган власти федеральной и одновременно верхушку региональных властей. Одно время казалось, что с избранием «красных» губернаторов и спикеров он превратится в политическое

ристалище, заблокируется с оппозицией в Госдуме. Или станет своего рода боярской думой, реальным центром власти. Ни того, ни другого не произошло в первую очередь потому, что индивидуальный интерес у региональных лидеров доминирует над партийно-политическим, корпоративным и любым другим. В нынешнем своем виде СФ все более играет роль клуба региональных лидеров, время от времени на пару дней съезжающихся в Москву (далеко не в полном составе, это и понятно, поэтому в СФ, где остро стоит проблема кворума, часто практикуется голосование по почте), чтобы обсудить какие-то общие проблемы и в индивидуальном порядке решить в правительстве и администрации проблемы своих регионов.

### Конституционный суд

На ранних этапах, когда российская политическая система только складывалась, еще до своего реформирования Конституционный суд (КС) пытался играть активную роль в отношениях Центра с регионами. Впрочем, если его решения шли вразрез с позицией исполнительной власти в Центре или на местах, они просто игнорировались, как это было в случае с референдумом в Татарстане (решение КС здесь проигнорировали республиканские власти) или с губернаторскими выборами в Челябинской области (здесь решение КС проигнорировал президент).

В 1996 — начале 1998 гг. КС рассмотрел несколько дел, связанных с местным самоуправлением:

- 1) удмуртское (Госсовет республики пытался там вернуться от избрания глав городов и районов к их назначению);
- 2) бурятское (КС принял решение, согласно которому представительный орган власти региона может прекращать полномочия избранного главы местного самоуправления и назначать новые выборы в случае установленных в судебном порядке нарушений федерального и местного законодательства со стороны последнего);
- 3) тульское (было подтверждено право Центра назначать своей властью выборы глав и органов местного самоуправления в городах и районах при отсутствии специальных решений местных законодателей на этот счет);
- 4) тамбовское (в ответ на обращение президента относительно неконституционности некоторых статей Устава области КС поправил тамбовских законодателей, несмотря на то что бывший их глава, нынешний губернатор области, письменно заверил суд в отсутствии у него каких бы то ни было претензий к местной Думе);

5) Коми (КС, рассмотрев вопрос о соответствии республиканских конституции и закона об органах исполнительной власти, счел местные администрации с назначаемыми главами неконституционными, обязав республиканские власти провести выборы).

Трижды КС рассматривал одну из наиболее сложных проблем федеративного устройства страны — вопрос об отношениях юга Тюменской области и двух северо-тюменских национальных округов. Каждый раз решения были разными, и при этом половинчатыми. Четырежды рассматривался вопрос о незаконной «московской прописке» или вводимых некоторыми администрациями поборах за регистрацию. КС эти поборы определял как нарушающие конституционные права граждан, на что московский мэром заявлял тут же, что городу ограничения в регистрации нужны и на место отменяемых будут просто вводиться другие поборы.

Важную роль в регулировании отношений Центра с регионами играли суды общей юрисдикции и, в частности, Верховный суд России. Со времени вступления в силу новой Конституции этими судами были признаны полностью или частично недействительными более 500 нормативных актов региональных властей. Однако 16 июня 1998 г. КС принял постановление, согласно которому лишь он один вправе принимать решения о несоответствии, нормативных актов Конституции и отменять их. Принимая во внимание, что постановление КС о толковании Конституции приобретает силу с момента принятия Конституции, имея как бы обратную силу, его июньское решение повлечет за собой весьма серьезные правовые последствия.

КС как инструмент, регулирующий взаимоотношения Центра и регионов, довольно слаб в силу нескольких причин: недостаточных собственного веса<sup>1</sup>, независимости и самостоятельности, долгой процедуры рассмотрения дел (большая очередь) и недостаточной оперативности. Решения, принимаемые КС, не имеют прецедентной силы, и он не может сам инициировать рассмотрение дел. С. Шахрай<sup>2</sup> как представитель президента в КС, известный как идеолог-архитектор всей системы отношений «Центр — регионы», провозгласил курс на «конструктивное взаимодействие» с региональными лидерами и достижение компромисса до суда. Он наглядно продемонстрировал суть «нового президентского курса» осенью 1996 г. в деле с Калмыкией. Б. Ельцин выступил с открытой критикой по поводу грубых нарушений федерального законодательства в законе о выборах президента Калмыкии. Шахрай, однако, ссылаясь на то, что в соответствующий закон были внесены необходимые изменения. То, что это произошло после того, как по тому же закону, который так сильно критиковал Ельцин, К. Илюмжинов был избран президентом Калмыкии, было оставлено

без внимания. Заметим, что перед «жестом доброй воли» со стороны представителя российского президента Калмыкия продемонстрировала беспрецедентно высокую поддержку Б. Ельцина на выборах. Таким образом в случае с ее делом была открыто продемонстрирована роль КС как инструмента политического торга по формуле «невмешательство Центра во внутренние дела региона в обмен на лояльность его руководства».

### Представители президента

До 1997 г. наместниками могли считаться назначаемые президентом главы регионов. С начала 1997 г., когда они все оказались избранными и «выломались», таким образом, из властной вертикали, эта функция все больше переходит к представителям президента, прежде игравшим роль скорее «государева ока».

Институт представителей президента (ПП) был введен практически в дни августовского путча 1991 г. Первые представители назначались одновременно с главами администраций и тоже, как правило, из числа российских депутатов. Тогда по статусу оба поста были примерно равны и в ряде случаев даже предлагались депутатам на выбор. Подбором кадров занималась в авральном режиме небольшая группа экспертов во главе с волгоградцем В. Махарадзе. В 1991 г. представители президента были назначены во все области и края, в республиках, за исключением Чувашии, их не было (попытки ввести ПП в Чечне, Кабардино-Балкарии, других республиках натолкнулись на жесткое сопротивление местных властей). Всего до конца 1991 г. ПП были назначены в 62 регионах.

В начавшейся вскоре борьбе между президентом и российским парламентом представители президента подверглись яростной атаке со стороны своих коллег-депутатов. Сначала парламент попытался ввести собственных представителей в регионах, а когда это не получилось, постарался изжить и институт президентских представителей. Особенно сильными нападки на представителей президента были в конце 1992—1993 гг., когда парламент принимал официальные решения об упразднении этого института, а на местах облсоветы пытались перекрыть представителям финансирование, выжить их из регионов. После октября 1993 г., когда парламент был распущен Ельциным, ПП

<sup>1</sup> В последние год-два решения КС демонстративно игнорировали мэры Москвы Ю. Лужков и Госсовет Удмуртии. В последнем случае их фактически пришлось дублировать специальным президентским указом.

<sup>2</sup> В июле 1998 г. его сменил М. Митюков.

попали «из огня да в полымя», став разменной монетой уже в индивидуальном торге президента с региональными лидерами.

Кстати, тогда же, сразу после президентского указа о роспуске Советов, глава президентской администрации С. Филатов заявил о предстоящих назначениях ПП в республики, сохранившие советскую власть. Это оказалось пустой угрозой, хотя и заставило некоторые республики (Башкортостан, Дагестан, Карелию) форсировать введение у себя поста президента и президентские выборы. Добиваясь лояльности губернаторов сначала в связи с принятием Конституции, потом при решении каких-то проблем в Совете федерации, а также при подготовке к президентским выборам, Б. Ельцин «сдавал» наиболее независимых из ПП, неудобных для местной власти. В результате более или менее независимые «государевы люди» заменялись на удобных для губернаторов членов их команд.

Между ПП и главами администраций была понятная конкуренция. Особенно наглядно она проявилась в декабре 1993 г. на выборах в СФ. В них приняли участие многие ПП, стать же депутатами удалось лишь четырем<sup>1</sup>. Отголоски этой борьбы имели место и на губернаторских выборах 1996 г., когда в Архангельской и Владимирской областях представители президента вопреки распоряжениям сверху выставили свои кандидатуры, за что поплатились постами (оба они проиграли: владимирец Н. Егоров был третьим, уступив победителю более чем в 15 раз; архангелогородец П. Поздеев тоже был третьим, но всего на треть голосов отстал от победителя)<sup>2</sup>.

Наблюдался и обратный процесс, особенно во время и после губернаторских выборов. Так, П. Марченко, бывший ставропольский глава, проигравший на выборах, был назначен представителем президента в своем крае и четырех северокавказских республиках; А. Ковалев, бывший воронежский губернатор, в канун выборов был отправлен представлять президента в Северной Осетии и Ингушетии; в Алтайском крае ПП был назначен прежний глава В. Райфикешт. Еще раньше в Брянске дважды проделал путь из представителей президента в губернаторы (и один раз обратно) В. Барабанов, после неудачных для него выборов 1993 г. стал ПП в Орловской области и бывший глава Н. Юдин. Последним, кто из кресла главы пересел в кресло ПП, был Ю. Лебедев, до июльских выборов 1997 г. исполнявший обязанности губернатора Нижегородской области.

В результате всех перипетий к октябрю 1997 г. из первого призыва ПП осталось всего 12 человек. Для сравнения: глав регионов из первого призыва было 36 перед губернаторскими выборами 1996—1997 гг. и 20 после них<sup>3</sup>.

С избранием глав, дабы сохранить свое влияние в регионах, Центр начал форсировать укрепление ПП — и институциональное, и персональное. В начале 1997 г. в недрах президентской администрации было сформировано специальное управление по координации деятельности представителей президента в регионах во главе с одним из наиболее авторитетных руководителей А. Федоровым, бывшим ПП в Самарской области<sup>1</sup>. В июле 1997 г. было утверждено новое Положение, создававшее базу для «упорядочения взаимодействия Центра и регионов» по трем важнейшим направлениям: контроль за исполнением федерального бюджета, использование федеральной собственности в регионах, укрепление кадров федеральных органов власти на местах<sup>2</sup>. Для этого в качестве первой из возложенных на ПП функций определялась координация деятельности территориальных органов исполнительной власти в регионе. Надо заметить, что в регионах сейчас действует от 30 до 100 различных федеральных структур, суммарное число чиновников в которых может в несколько раз превышать численность региональных. При том что зарплату всей этой чиновной рати платит Москва, условия их труда и быта (квартира, офис, машина и т. д.) обычно полностью зависят от местного руководства.

Параллельно с институциональным усилением ПП проходили их кадровые замены — ведь прежде, чем наделить ПП реальными правами полпреда Центра в регионе, надо было обеспечить, чтобы он не был «подмят губернатором под себя». И здесь центр столкнулся с серьезной проблемой: сильных и при этом относительно независимых, не входящих ни в команду губернатора, ни в левую оппозицию фигур во многих регионах попросту нет. Решая конкретные задачи в регионах, Центр в отдельных случаях шел на совмещение поста ПП с другим, как, скажем, в Тамбовской области, где функции ПП возложены на мэра областной столицы В. Ковалева.

---

<sup>1</sup> В. Аднову из Астрахани, Н. Егорову из Владимира, Г. Ойнвиду из Корякского округа и В. Кулаковскому из Ставрополя. В нескольких случаях представители заменили собой глав (О. Савченко в Калужской области в 1996 г., В. Барабанов в Брянской области в 1995 г.), однако, как правило, они оказывались «выдавленными» из региона.

<sup>2</sup> Заметим, что прецедент участия ПП в выборах главы региона был создан еще в 1993 г. Ю. Москвичом, и поныне занимающим пост президентского представителя в Красноярском крае и двух его автономных округах (Ю. Москвич занял тогда предпоследнее седьмое место, набрав меньше 2% голосов).

<sup>3</sup> Наиболее активные замены представителей президента происходили в конце 1993 — начале 1994 гг., когда сменилось 13 ПП, в начале 1996 г., в связи с президентской кампанией (10 ПП), и, главное, в первой половине 1997 г., когда было назначено 20 новых ПП, в том числе в шести республиках, где до этого их не было вовсе.



Особый случай — Приморский край. Там в мае 1997 г. ПП стал главой управления ФСБ генерал В. Кондратов, получивший, согласно специальному указу президента, беспрецедентно большие полномочия, включая контроль за всеми финансовыми потоками в краевом бюджете. Вряд ли, однако, опыт такого рода может быть широко применен. Назначения ПП из числа сотрудников силовых ведомств практиковались и раньше, причем достаточно широко, — взять, скажем, Ю. Червинского, ПП в Краснодарском крае, генерала, бывшего там шефом госбезопасности, а затем налоговой полиции. Нигде, однако, широчайшие полномочия не объединялись в одних руках с реальной властью.

Ранее уникальными примерами совмещения функций главы и представителя недолго были Г. Попов в Москве (1991 г.), В. Барабанов в Брянской области (1991—1992 гг.) и довольно долгое время Б. Немцов в Нижегородской (1991—1994 гг.). Заметим, что к столь же старому опыту «территориального совместительства», когда один человек представлял президента более чем в одном регионе (Г. Попов — в Москве и Московской области с августа по декабрь 1991 г., Ю. Яров и С. Цыплев — по май 1993 г. в С.-Петербурге и Ленинградской области), Центр вновь вернулся в 1996 г., когда сначала Ю. Москвич, ПП в Красноярском крае, специальным указом был назначен представлять президента в Таймырском и Эвенкийском национальных округах, потом А. Ковалев стал представителем президента в Северной Осетии и Ингушетии, а П. Марченко уже в 1997 г. — сразу в пяти субъектах федерации: Ставропольском крае, Адыгее, Дагестане, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии.

Наполняя несколько абстрактно сформулированный июльским Положением 1997 г. пункт о координации федеральных органов в регионе конкретным содержанием, Москва, в частности, разъяснила, что под руководством ПП в регионах будут образованы коллегии федеральных органов в составе руководителей 16 «наиболее важных» ведомств: ФСБ, УВД, управления Центробанка, ФАПСИ, налоговых инспекции и полиции, прокуратуры, контрольно-ревизионного управления, управления по борьбе с организованной преступностью, общего и арбитражного судов, регионального телевидения и управления по печати. Возрастет и роль президентских представителей в кадровых вопросах — при назначениях на руководящие посты территориальных федеральных структур. Впрочем, возможно, реальные права

представителей президента в регионах будут расширяться не сразу, а постепенно, и не в общем, а в индивидуальном порядке. Не следует забывать, что на любое усиление ПП болезненно реагируют губернаторы.

### Региональные политические элиты

Значение региональных элит резко выросло в последние годы. После недолгого периода, когда весомость региональных лидеров на российской сцене определялась не потенциалом соответствующих регионов, а личными качествами лидера, политические реалии постепенно приходят в соответствие с экономическими.

Верхушка региональной элиты в отличие от элиты центральной изменилась по сравнению с советскими временами не столь значительно. Ее состав, довольно радикально обновившийся в 1991—1993 гг., постепенно пришел в «старую норму». Со времени кампании по выборам президента 1996 г. в ходе губернаторских выборов в ряде регионов произошел возврат бывших, отстраненных на некоторое время лидеров. В целом пейзаж после выборов можно определить формулой «много персональных перемен — мало или совсем нет изменений по существу». Возврат бывших советских глав регионов свидетельствует о внутриэлитном перераспределении власти.

Обрушение исполнительных вертикалей, существовавших в советское время, привело к изменению состава местных элит, ставших более «домашними». Межрегиональные и регионально-центровые миграции элит в процессе их роста оказались практически исключены. Крах исполнительной власти привел и к формированию новой конфигурации элит в регионах, имеющей вид пирамиды часто с единственным сильным политиком во главе. Роль внутрирегиональных кланов возросла, межрегиональных — снизилась. Связи с Центром ослабели, маятниковые перемещения (из региона в Центр и потом снова в регион на более высокий пост или из региона в регион — напрямую и через Центр) резко сократились. Произошли окукливание элит, фрагментация элитного пространства<sup>1</sup>.

Старая номенклатурная система формирования и обновления элит несколько видоизменилась благодаря электоральному процессу. Даже «выборы без выбора» (как это имело место в ряде регионов, особенно в национальных республиках) способствуют возникновению низового консенсуса по поводу фигуры лидера, что ранее было совсем необязательно. Губернаторские выборы стали первым опытом складывания широких политических коалиций на уровне элит регионов. В большинстве случаев такие коалиции оказались крайне недолговечными. Иск-

<sup>1</sup> Ранее представителей президента курировало контрольное управление, потом выделенное из него территориальное.

<sup>2</sup> Российская газета. 16 июля 1997.

лчением на этом фоне выглядит Петербург с реальной многопартийностью и коалиционностью.

Сохраняющаяся во многом нерасчлененность власти административной и хозяйственной усиливает влияние и, соответственно, притягательность политической власти, способствует ее «внутренней» стабильности в ущерб выборам и другим демократическим институтам. Ключевым для вопроса о власти становится вопрос о собственности. Однако приватизация, приход в регионы могучих собственников, установление новых правил игры разрушают монополию региональных элит на власть-собственность. Тому же способствует и медленно, но верно идущее усиление низового звена на уровне городов и районов.

Новый баланс сил на региональных олимпах характеризуется отсутствием не только институциональных, но и персональных противовесов фигуре главы (последние существовали в ряде регионов, где личности формальных и неформальных лидеров не совпадали, до губернаторских выборов). Федеральные партии в регионах, как правило, слабы и зачастую слабо связаны с Центром. Их лидеры, обычно многократно перетасовывающиеся, либо входят в настоящее время в администрацию, утрачивая отчасти политическое лицо, либо входили в нее ранее и надеются вернуться.

Все чаще в регионах наблюдается эффект «политической пустыни» с сильным единоличным руководством — губернатора и его администрации, вобравшей в себя всех мало-мальски весомых политиков. Возникает опасность усиления авторитаризма на региональном уровне и своего рода «нового застоя» с приходящими в результате выборов несменяемыми, лишь регулярно переизбираемыми лидерами. Этому способствует и позиция Центра, часто руководствующегося феодаль-

---

<sup>1</sup> На фоне общего ослабления связей между центральными и региональными элитами, вызванного обособлением и укоренением последних, особенно заметно новое явление залповых элитных миграций из регионов в Центр проигравших на выборах губернаторов и их команд. Здесь можно вспомнить переход в федеральную власть значительной части питерской команды А. Собчака и др., например, В. Христенко, вице-премьера в правительстве С. Кириенко, еще недавно бывшего сначала заместителем главы, а потом, совсем недолго, представителем президента в Челябинской области. Движения назад из «федеральной власти», если не считать очень уж специфический случай А. Тулеева, пока ни у кого не получалось, хотя некоторые пробовали (Н. Егоров на Кубани, Н. Медведев в Мордовии, И. Костоев в Ингушетии); это удалось лишь представителям оппозиции, главным образом депутатской — В. Сергеевскому (Кировская обл.), Алексею Лебедеву (Хакасия), Е. Михайлову (Псковская обл.), А. Черногорову (Ставропольский край), А. Рущкому (Курская обл.), В. Любимову (Рязанская обл.), С. Зубакину (Алтай), Александру Лебедеву (Красноярский край) и др.

ным принципом невмешательства во «внутренние дела региона» в обмен на лояльность его лидера.

#### *Регионы по составу и динамике политических элит*

Через год после реорганизации партийно-советской системы в административно-советскую, в конце 1992 г. по материалам опроса представителей президента (им было предложено назвать пять наиболее влиятельных политиков и руководителей в регионе) нами была проведена типология элит в регионах<sup>1</sup>.

Самым распространенным оказался **номенклатурный** тип, к которому были отнесены 27 регионов (из 89). В составе политической элиты там назывались, как правило, только официальные руководители. Эталоном здесь можно считать Астраханскую область и Ханты-Мансийский автономный округ (и в том, и в другом случае в качестве влиятельных фигур была названа пара руководителей исполнительной и представительной власти), а также Иркутская обл. (были названы глава, его заместитель, председатель облсовета), Ставропольский край (глава, его заместитель, председатель Совета, казачий атаман)<sup>1</sup>.

Непосредственно к нему примыкает **неономенклатурный** тип. Состав элиты там схож с предыдущим с той только разницей, что представленные в нем формальные лидеры не являются «старыми кадрами» и сами относительно недавно пришли из других сфер. К этому типу были отнесены четырнадцать регионов, включая Красноярский край (глава администрации — бывший директор совхоза, председатель Совета — бывший завлаб академического института, мэр краевого центра — бывший директор завода, зампредсовета — бывший преподаватель вуза, и лишь заместитель главы администрации края — бывший председатель крайисполкома), Калининградскую, Владимирскую, Рязанскую, Ярославскую, Тамбовскую, Саратовскую, Нижегородскую и Ростовскую области; республики Башкирию, Северную Осетию, Хакасию, Москву и Петербург.

**Старономенклатурный** тип может быть также назван заповедно-ностальгическим. Главная его черта — повышенная доля «бывших», либо полностью сохранивших свои позиции, либо слегка утративших их. Эталонный представитель типа — Ульяновская область (глава администрации — бывший первый секретарь обкома, председа-

---

<sup>1</sup> Сорок семь регионов, по которым была получена информация (речь идет об областях и краях, поскольку в республиках представителей президента, как правило, не было) сгруппировались в пять основных типов и два промежуточных. Позже на основе анализа ситуации и собственных экспертных оценок мы распространили получившуюся типологию и на остальные регионы (регионы из «нашего» списка не имеют указания на количество «наиболее влиятельных политиков»).

тель Совета — бывший зампред облисполкома, руководитель ведомства — бывший второй секретарь обкома и председатель облисполкома). Тульская область была эталоном «ностальгического» подтипа (бывший первый секретарь обкома, два бывших вторых секретаря, бывший первый секретарь столичного горкома, бывший председатель облисполкома). К типу отнесены также Ненецкий автономный округ, Орловская, Липецкая, Волгоградская, Амурская области; Мордовия<sup>1</sup>.

Вторым по распространенности после номенклатурного типа стал тип **директорский**, к которому оказались отнесены 19 регионов. Здесь в элите наряду с обоими официальными лидерами были широко представлены директора — промышленные, аграрные, военные<sup>2</sup>.

Примечательно, что ни одна из трех прошедших волн губернаторских выборов — в апреле 1993 г., декабре 1995 г., сентябре-декабре 1996 г. — существенных корректив в типологию региональных элит не внесла, попадание в тип было весьма точным.

В самом общем виде прошедшее с начала перестройки десятилетие трансформации элиты можно подразделить на шесть периодов или фаз:

1) мягкое перестроечное омоложение и освежение (включая последний «горбачевский» призыв в партийно-советскую элиту из производства, науки и т. д., а также «бархатные» революции в регионах с заменами первых секретарей вторыми и третьими);

2) революционные подвижки 1991 и в меньшей степени 1993 г. с назначением и переназначением глав по принципу лояльности Б. Ельцину и «курсу реформ», реорганизацией партийно-советской системы в чисто административную;

3) 1992—1993 гг. — конфронтация по линии «исполнительная — представительная» власти;

4) 1993—1995 гг. — укоренение и стабилизация элит;

5) декабрь 1995 г. — декабрь 1996 г. — легитимация элит посредством прямых выборов с заменой руководства с опорой на верхи (политических сталактитов) на руководство с низовой опорой (политических сталагмитов);

6) 1997—1998 гг. — плановая ротация элит.

---

<sup>1</sup> К этому типу были также отнесены: Алтайский край, Архангельская, Псковская, Тверская, Калужская, Белгородская, Курская, Оренбургская Воронежская, Кировская, Костромская, Ленинградская, области, Еврейская АО, республики Адыгея, Алтай, Бурятия, Калмыкия, Марий Эл, Якутия, автономные округа Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Таймырский.

В рамках трансформации элит вообще шли и серьезные персональные подвижки среди первых лиц.

Если состав верхушки элиты определяется главным образом на региональном уровне, то Центр играет роль в определении личности главы. Назначенных в 1991 г. глав администрации можно подразделить на три группы, которые тогда были практически равны по численности: 1) **демократов** из числа главным образом народных депутатов и лидеров местных демократических сил; 2) **«партократов»** из числа допущенной партийно-советской номенклатуры, включая глав Советов и исполкомов, секретарей обкомов КПСС; 3) **«хозяйственников»**, представленных руководителями средней, как правило, руки предприятий, как промышленных, так и сельскохозяйственных, тоже обычно прошедших через депутатство. В результате последовавших снятий и назначений, с одной стороны, и выборов, с другой, состав глав администрации претерпевал постоянные изменения. Из анализа периода 1991—1998 гг. выявляется, что значение хозяйственников и партократов не уменьшилось. В двух третях случаев лица, находившиеся у власти, принадлежали к одному из этих двух типов. Что касается персо-

---

<sup>1</sup> **Неноменклатурный** тип, к которому первоначально были отнесены семь регионов (Читинская, Вологодская, Ивановская, Пензенская, Новосибирская, Омская, а также Брянская области), оказался самым нестабильным, по сути переходным. Характерные для него неполная верхушка в лице глав двух ветвей власти и широкая представленность лидеров партий и народных депутатов оказались кратковременными, в результате назначений и выборов регионы попали либо в старо-, либо в просто номенклатурный тип.

<sup>2</sup> В качестве эталонов могут быть взяты Новгородская (все директора) и Челябинская (глава администрации, председатель Совета, три директора) области. К этому типу отошли также Самарская, Пермская, Курганская, Кемеровская области, Усть-Ордынский Бурятский и Чукотский автономные округа, а также, с некоторой долей условности, Мурманская и Камчатская области, где в роли директоров выступило флотское начальство. Сюда же попали республики Карелия, Коми и Удмуртия, Приморский край, области Магаданская, Сахалинская, Смоленская и Тюменская, Ямало-Ненецкий округ.

Особый, **национально-либеральный** тип сформировали Чувашия (председатель ВС, президент АН, президент Национального конгресса, лидеры Крестьянского союза и профсоюза агропрома) и примкнувшие к ней Кабардино-Балкария, Татария, Тува. Впрочем, этот тип, как и неноменклатурный, вскоре слился с номенклатурным и неноменклатурным.

«Провалившиеся» между типами семь регионов можно отнести либо к переходным (Томскую область — между неноменклатурным и старонomenclатурным, Краснодарский и Хабаровский края — между номенклатурным и старонomenclатурным), либо к **криминально-рыночному** (глава администрации, председатель Совета, представитель президента, предприниматель, три мафиози), представляющему, пусть и в единственном, особый тип — Свердловскую область, либо к **этноклановому** (Дагестан и отчасти Карачаево-Черкесия). Для Московской области и вовсе характерной оказалась весьма дисперсная номенклатурно-директорская элита.

нальной устойчивости, у партократов она оказалась существенно более высокой. Что касается демократов во главе регионов, то они практически исчезли как тип (речь, напомним, идет не столько о политических взглядах, сколько о региональных корнях). В результате всех происшедших подвижек структура губернаторского корпуса значительно изменилась. Если в 1991 г. в ней равными долями были представлены демократы, хозяйственники и партократы, то на середину 1998 г. демократы выклинились, а партократы и хозяйственники приросли идеологическими коммунистами и красными директорами, образовалась и группа военных — губернаторов и президентов республик.

До массовых выборов 1996 г. изменения в составе лидеров шли главным образом за счет замены демократов хозяйственниками, партократами и коммунистами. Всего за 1992—1994 гг. (в 1995 г. они не понесли потерь) число демократов в руководстве регионов уменьшилось на 13 человек, причем если в результате аппаратного «выдавливания» с последующим назначением нового главы демократы менялись главным образом на хозяйственников (Москва, Краснодарский, Ставропольский, Приморский и Алтайский края — просто мор на краевых глав — и Сахалинская область), то более демократическим образом, посредством выборов, демократы заменялись коммунистами — партократами (Орловская, Пензенская обл.), идеологическими работниками (Брянская обл.), хозяйственниками (Амурская, Липецкая, Смоленская обл.).

Наиболее существенные подвижки, как персональные, так и типологические, принес 1996 г. с его губернаторскими выборами. Из рядов демократов выбыло еще 10 человек. Их заменили главным образом хозяйственники в результате как самих выборов (Петербург, Калининградская обл., Корякский автономный округ), так и перегруппировки партии власти накануне (Вологодская, Саратовская обл., Ненецкий автономный округ). В четырех случаях демократы на выборах уступили партократам (Владимирская, Калужская обл.), коммунисту-хозяйственнику (Ленинградская обл.), националисту (Псковская обл.). Хозяйственники и красные хозяйственники продолжали замещать демократов и в 1997 г., причем опять же и на выборах, и посредством назначений (Нижегородская, Кемеровская, Тульская обл.). Любопытно, что собственно демократическим путем, посредством выборов демократы пришли к власти лишь в трех случаях: в Чувашии в 1993 г. (сменив демократа же), в Тверской области в 1995 г. и в Республике Алтай в 1997 г.

*Мэры*

Мэры региональных центров — наиболее независимые и сильные после губернаторов лица в регионах.

Конфликты между губернаторами и мэрами областных центров после разгона Советов в 1993 г. стали главными политическими конфликтами в регионах. Едва ли можно удивляться этому в стране, где от четверти до половины и более всего людского, экономического и прочего потенциала и до 100% налоговой базы регионов концентрируется в их центрах.

В 1994 г. Б. Ельцин в конфликте мэров с губернаторами, тогда в основном назначенными, всецело поддержал губернаторов, сняв своими указами Д. Беднякова, мэра Нижнего Новгорода, В. Черепкова, избранного мэра Владивостока, В. Самойленко, мэра Краснодара, и А. Шойхета, мэра Омска. Первым в 1996 г. президентским же указом был восстановлен В. Черепков, ранее выигравший против президента дело в суде.

Теперь, когда практически все мэры избраны, а не назначены и в этом качестве независимы как от глав администрации, так и от Центра, последний пытается опереться на мэров в противостоянии с региональными лидерами. В конце 1996 г. произошел конфликт мэра Ижевска А. Салтыкова с властями Удмуртии, когда по республиканскому закону об органах государственной власти мэр, как и другие главы городов и районов, был выведен из системы местного самоуправления, а затем уже как назначенный, а не избранный, отстранен от должности. После вмешательства Конституционного суда А. Салтыков был восстановлен в должности. Не менее сложные, чем в Удмуртии, сложились отношения мэра Улан-Удэ с руководством республики в Бурятии. В. Шаповалов, бывший офицер КГБ, избранный в конце 1995 г. мэром, с октября 1996 г. попеременно то отстранялся от должности президентом Бурятии Л. Потаповым и горсоветом, то восстанавливался решением сначала районного суда в Улан-Удэ, потом Верховного суда республики. Сейчас арестованный прокуратурой республики, он обратился в Верховный суд России.

Конституционный суд, куда еще в декабре прошлого года направил запрос Народный хурал Бурятии, подтвердил конституционность положения закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому в случае установления в судебном порядке несоответствия деятельности выборного должностного лица местного самоуправления Конституции России, конституции или уставу субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта, уставу муниципального образования законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ

вправе прекратить полномочия выборного должностного лица и назначить новые выборы.

Напоследок заметим, что роль мэрий центров как кузницы кадров не для регионов, а для страны, пока не очень велика. До недавнего времени наиболее заметным на федеральной сцене экс-мэром был управляющий делами президента П. Бородин, некогда замеченный президентом в Якутске. Затем к нему добавился вице-премьер О. Сысуев, рекрутированный в Самаре, из последних назначений можно отметить представителя президента в Чечне В. Власова, бывшего мэра Архангельска.

### **Двусторонние договоры Центра с регионами**

Как известно, в марте 1992 г. был подписан Федеративный договор или, точнее, три его несколько различающиеся версии: одна для республик, другая для областей и краев, третья для автономной области и округов. Договор не подписали три региона: Татарстан, Чечня и Ингушетия (последняя вскоре присоединилась к подписавшим). Некоторые регионы подписали договор с оговорками и индивидуальными приложениями. Наиболее серьезными они были в случае Башкортостана, зафиксировавшего республиканскую собственность на землю и природные богатства, самостоятельность в международной деятельности, в налогообложении и в судебной системе.

Для Татарстана и Чечни, дабы включить их в единое правовое пространство, была выдвинута идея подписания прямого двустороннего договора с Центром. На разработку и согласование первого, татарстанского — самого тяжелого — договора ушло почти два года<sup>1</sup>. С Чечней не получилось. Пример Татарстана оказался, однако, заразительным, и на подписание персональных договоров с Центром выстроилась очередь. В том же 1994 г. были подписаны договоры еще с двумя республиками: Кабардино-Балкарией и Башкортостаном. Тогда встал вопрос либо о прекращении практики установления «особых» отношений с избранными субъектами федерации, либо, наоборот, о постановке договоров на поток, что снимало проблему исключительности отдельных регионов. Был выбран второй вариант. В следующем, 1995 г., подписания договоров удостоились еще четыре региональных лидера: Северной Осетии, Якутии, Бурятии и Удмуртии.

Российские области и края давно и с завистью смотрели на особое положение республик. Вологодская и Свердловская области даже провели 25 апреля 1993 г. референдумы относительно уравнивания своих конституционных прав с республиками (свыше четырех пятых проголосовавших выступили за это). За повышение статуса высказались об-

лсоветы в Архангельске и Челябинске. Полгода спустя аналогичный референдум был проведен в Томской области где, однако, «за» был лишь каждый пятый.

Прорыв произошел в январе 1996 г., когда были подписаны договоры сразу с четырьмя ненациональными регионами: Свердловской, Калининградской, Оренбургской областями и Краснодарским краем. Почему именно с ними? Все они имели наиболее могущественных «лоббистов» в лице президента Б. Ельцина — уроженца Свердловской области; председателя комиссии по разработке договоров вице-преьера С. Шахрая, опекавшего Калининградскую область, и депутата от нее в СФ, в то время спикера верхней палаты В. Шумейко; оренбуржца премьер-министра В. Черномырдина и кубанца, главы президентской администрации Н. Егорова. После четверки «высоколоббированных» регионов был подписан договор с запоздавшими республиками Коми и Чувашией. Подписание договоров со следующими 11 регионами пришлось на президентскую кампанию, договоры с шестью из них были подписаны Б. Ельциным прямо на местах в ходе предвыборных поездок. Всего в 1996 г. было подписано 16 договоров с 18 субъектами федерации. За 1997 г. договоры были подписаны с 14 субъектами. Все они были подписаны в Москве — за исключением Самарской области, где подписание состоялось во время отдыха там Б. Ельцина, и Красноярского края — во время встречи Ельцина с премьер-министром Японии. Заключения договоров в Москве прошли в два «залпа» — по шесть регионов 4 июля и 31 октября. В первой половине 1998 г. были подписаны договоры с 6 регионами, включая Москву.

Собственно Договор о разграничении полномочий и предметов ведения и между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ (таково полное название этого документа) — это достаточно общая и формальная схема, наполняемая каждый раз конкретным содержанием в виде соглашений между правительством России и правительством соответствующего региона по конкретным вопросам. В приложении к первому татарстанскому договору было подписано 11 соглашений: по экономическому сотрудничеству, бюджетным взаимоотношениям, по вопросам собственности, банковскому делу, денежно-кредитной и валютной политике, таможенному делу, реализации и транспортировке нефти и продуктов

<sup>1</sup> Б. Ельцин в радиобращении 31 октября 1997 г., посвященном проблемам российских территорий, сказал об этом так: «...в 1994 году для решения очень сложных и спорных вопросов с Татарстаном мы впервые использовали принципиально новый конституционный инструмент. Имею в виду двусторонний договор о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами власти. Тогда он выполнил роль своего рода «скорой политической помощи». Предотвратил опасность раскола Федерации».

нефтехимпереработки, оборонным отраслям, координации борьбы с преступностью, высшему образованию, охране окружающей среды. В качестве приложений к договору с Башкортостаном шли 10 соглашений. В случае Якутии, с которой было подписано целых 15 соглашений, к джентльменскому набору добавились «местные» соглашения по горнодобывающей промышленности, дорожно-строительному комплексу, связи, системе управления Севморпутем, обеспечению занятости населения и регулированию миграционных процессов, по реализации федеральных программ.

В общем, однако, на регион приходится 5—8 соглашений, чаще всего посвященных экономике, собственности, ресурсам, «оборонке», АПК, внешнеэкономическим связям. При том что сам факт заключения договора с Центром определяется пробивной силой и политическим весом регионального лидера, реальное наполнение договора зависит от возможностей региона, его экономического и ресурсного потенциала. Договоры о разграничении полномочий между федеральными и региональными властями (а на 1 июля 1998 г. они заключены с 46 субъектами федерации) — своего рода новый асимметричный и затянувшийся во времени федеративный договор.

Проблема перезаключения договоров с Центром, особенно тех, что были подписаны в первую очередь в результате долгих и трудных переговоров и стали затем базой, неким общим стандартом, стоит сейчас весьма остро. В Думе, из недр которой давно вышел намертво блокируемый Советом федерации рамочный закон о договорах о разграничении полномочий (один из главных камней преткновения — предусматриваемое законом обратное действие, с обязательным через полгода с момента его введения приведением в соответствии с ним всех ранее заключенных договоров), не раз уже возникала идея о необходимости ратифицировать заключаемые договоры. Федеративная исполнительная власть и ряд депутатов выступает против этого, поскольку ратификация придала бы договорам абсолютно законный статус, которого сейчас они в общем лишены: дело в том, что ни президент, ни правительство не вправе своей властью перераспределять определенные Конституцией полномочия и договоры. Таким образом, эти документы носят полузаконный-полуперсональный характер, действуют, строго говоря, пока у власти находятся персоны, их подписавшие, и в любой момент могут быть оспорены Центром.

### **Распределение власти между регионами и Центром**

Нынешнюю политическую ситуацию в России, ее новый и, как представляется, весьма устойчивый политический режим можно оха-

актеризовать как номенклатурную демократию. От прежней номенклатурной системы ее отличают две главные особенности: 1) нынешняя номенклатура сильно регионализована (при этом на персональном уровне ее преемственность по отношению к старой советской весьма велика); и 2) она вполне приспособилась к выборам и другим демократическим институтам, умело используя их не только как ширму, но и как мощное оружие в противостоянии с Центром.

В более общих терминах можно говорить о становлении в России делегативной демократии. Ее двухэтажность с неизбежными конфликтами между «отцом нации» и «хозяевами регионов» — главный фактор неустойчивости, который вместе с тем может стать препятствием на пути скатывания в авторитаризм, особенно в небольших регионах, где разрушена старая система сдержек и противовесов.

В терминах перераспределения властных полномочий происходившее в последние годы в России было не столько разгосударствлением, сколько регионализацией, переделом полномочий между центральными и региональными элитами. Федеративный договор марта 1992 г., Конституция декабря 1993 г., двусторонние договоры о разграничении полномочий между органами исполнительной власти Центра и регионов не столько меняли отношения, сколько фиксировали происходящие в них перемены.

До сих пор дезинтеграционные устремления шли снизу, интеграционистские — сверху. Исключение — экспансионистские устремления властей столичных городов, пытавшихся «слиться» со «своими» областями (между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью было даже заключено некое соглашение, предусматривавшее объединение после 2000 г., но его инициаторы после выборов ушли и больше о нем ничего не слышно), экономическая интеграция Татарстана и Башкортостана последнего времени. Некоторые эксперты усматривают и оживление «снизу» межрегиональных ассоциаций, в первую очередь Сибирского соглашения и Черноземья.

В настоящее время, как не раз уже случалось в российской истории, фаза децентрализации сменяется фазой централизации. Зримые элементы последней — Конституция 1993 г., изменения в налогах и бюджете в целом (1997 г.), лишение регионов «особых» привилегий в индивидуальном порядке (Якутия) и с помощью закона о разграничении полномочий и предметов ведения (1997 г.), усиление поста представителя президента РФ в регионах. В целом перемены представляются так: 1989—1993 гг. — преимущественно децентрализация (пик в 1991 г.); 1993—1996 гг. — сочетание децентрализации с централизацией; 1997 г. — преимущественно централизация. Можно ожидать, что некоторые из крайностей «начального стихийного федерализма» по-

степенно отомрут, зато оставшиеся, сейчас часто лишь декларативные, будут наполняться реальным содержанием. По-видимому, период активной, осуществлявшейся разнонаправленными рывками трансформации государственного устройства в основном уже завершен, в дальнейшем изменения будут более плавными, в режиме автоматических колебаний.

Параллельно с централизацией, перераспределением полномочий между верхним и средним уровнями властной иерархии в пользу верхнего происходит и «локализация» или децентрализация второго порядка — перераспределение власти между средним и нижним уровнями. При этом усиление местного самоуправления, наметившееся было к середине 1996 г., сменилось на обратный процесс после губернаторских выборов, решения Конституционного суда по удмуртскому делу и принятия закона о финансовых гарантиях местного самоуправления, призванного сделать местные власти независимыми от региональных.

Отношения между Центром и регионами в стратегическом плане сейчас гораздо более институционализированы, чем еще совсем недавно, гораздо более унифицированы, все меньше определяются личными отношениями главы региона с президентом. Тем не менее и Центр, и, что удивительнее, региональные лидеры предпочитают вести дела в индивидуальном порядке. А. Кузьминым было предложено недавно следующее объяснение этому<sup>1</sup>: регионы РФ могут быть подразделены на 1) объективно мощные и сильные в отношениях с Центром (Москва, Татарстан, Свердловская область), 2) объективно мощные, но относительно слабые в отношениях с Центром (Пермская, Челябинская обл.), 3) объективно слабые и субъективно сильные (Ингушетия, Калмыкия), 4) объективно слабые и субъективно (некоторые области и автономные округа, за исключением северо-тюменских). Из перечисленных категорий лишь регионы группы 2, чей политический вес не дотягивает до имеющегося потенциала, а таких меньшинство, заинтересованы в пересмотре нынешних индивидуализированных правил игры с Центром. Большинство же региональных лидеров, как сильных, так и слабых, заинтересованы в том, чтобы отношения с Центром строить в индивидуальном порядке.

Что касается каждодневных отношений регионов с Центром, то после губернаторских выборов 1996 г., существенно изменивших функции и роль глав регионов, они находились в процессе реинституционализации. Центр, не способный наладить из Москвы координацию собственных подразделений, действующих в регионе, пытается обеспечить такого рода координацию в самом регионе, используя для этого представителей президента. Этому противодействуют как регио-

нальные лидеры, не желающие появления «у себя» сильной независимой фигуры, так и политические силы в Центре, противодействующие концентрации всех полномочий в отношениях с регионами в руках администрации президента.

Существенно большая стабильность и однородность региональных элит в сравнении с центральными обеспечивает им некое преимущество в отношениях с Центром, позволяя играть на противоречиях между различными структурами власти. Таким образом, принцип «разделяй и властвуй» используют обе стороны: Центр в отношениях с регионами («разделяй» при этом все больше относится к отношениям Центра с регионами в целом, а не с политиками внутри одного региона, как ранее), региональные лидеры в отношениях со структурами власти в Центре.

Разделение властей в региональных центрах было подорвано сначала ликвидацией Советов в 1993 г. и окончательно — усилением губернаторов в результате выборов в 1996 г. Главное объективное противостояние в региональной политике сейчас идет между губернаторами и мэрами, при котором Центр поддерживает мэров. Это уже не горизонтальное противостояние, а скорее вертикальный феномен внутри одной ветви власти. Центр делает ставку на усиление этого субрегионального уровня управления.

Едва ли не самым важным и опасным с точки зрения перспектив построения гражданского общества стали далеко зашедшая регионализация общественной жизни, происходившее на фоне ослабления общегосударственного контроля усиление зависимости общества от регионального начальства: разгосударствление общества на уровне страны при загосударствлении на уровне регионов. В результате начавшейся в конце 80-х годов децентрализации баланс сил по оси «Центр — регионы» существенно изменился в пользу регионов, в которых одновременно в силу разных причин была разрушена старая система сдержек и противовесов, а вместо этого появилось очень сильное единоличное руководство.

Вопрос о взаимоотношении центрального и регионального уровней имеет ключевое значение для российского общества, для самого его сохранения как единого целого, предотвращения распада на отдельные московский, рязанский, калмыкский, приморский и т. д. уровни. Баланс сил между федеральным Центром и региональными лидерами отражает как чередования фаз консолидации и внутреннего раздора в самом Центре, так и появившуюся цикличность процессов политического развития России, связанную с выборами. Наиболее важные вехи на

<sup>1</sup> Устное сообщение.

этом пути: «парад суверенитетов» в пору противостояния российских и союзных властей (децентрализация); реформа органов государственной власти с введением институтов назначаемых глав и представителей президента в регионах после августовского путча 1991 г., подписание Федеративного договора (централизация); усиление самостоятельности республик, выдавливание назначенных Б. Ельциным глав и представителей президента, открытое неповиновение федеральным властям в пору острого конфликта между президентом и российским парламентом в октябре 1993 г. (децентрализация); роспуск Советов, замена президентом нелояльных ему региональных глав, проведение выборов в Госдуму по спискам с усилением федеральных партий, принятие относительно централистской Конституции после разгона парламента (централизация); реформирование органов власти в регионах с формированием существенно ослабленной представительной власти под контролем администраций, последующее принятие конституций и уставов (децентрализация); начало войны в Чечне (неудачная попытка централизации); усиление контроля со стороны региональных властей за выборами в нижнюю палату парламента, переход к формированию верхней палаты парламента из избранных в своих регионах глав исполнительной и представительной власти, другие уступки Центра региональным лидерам в целях получения поддержки на выборах президента России (децентрализация); усиление сплоченности региональных элит и их независимости от Центра в результате выборов губернаторов, а затем, под их контролем, лояльных в большинстве случаев законодательных собраний (децентрализация).

После губернаторских выборов начинаются активные попытки Центра восстановить нарушенный в пользу региональных властей баланс сил. Можно выделить две волны этих попыток централизации. С приходом в администрацию президента и правительство А. Чубайса и его команды была сделана попытка реконструировать систему отношений Центра с регионами, укрепив позиции Центра. Заметим, что в условиях неразвитости гражданского общества и слабости политических партий в России велико значение регионализированных ведомственных структур.

Одновременно предпринимались попытки усилить институт представителей президента. Введенный в 1991 г. пост представителя президента в регионе рассматривался тогда как едва ли не равноценный главе администрации, но главы администраций сделали все, чтобы и ослабить этот институт, и заменить независимых представителей верными себе людьми. Сейчас позиции представителей президента как неких аналогов префектов, надзирающих над федеральными органами и структурами на местах, усиливаются в Москве благодаря созданию в

администрации президента специального управления, координирующего их действия. Их позиция укрепляется и на местах благодаря принятию нового Положения о представителе президента, существенно расширяющего его права, массовым заменам представителей президента на более сильных и лояльных Центру и назначению представителей президента в большинство республик, где раньше их не было.

Еще одно направление действий Центра состоит в обуздании становящихся чрезмерно самостоятельными глав регионов. Яркий пример тому — Приморский край в связи с кризисом в энергообеспечении и рабочими волнениями. Президент своим указом потребовал снять вице-губернатора и вынес предупреждение губернатору Е. Наздратенко, назначил своего представителя и наделил его огромными дополнительными полномочиями. В Приморье Центр потерпел фиаско, самым фактом своего вмешательства вызвав в крае рост упавшей было популярности губернатора. Остальные главы независимо от своих личных симпатий однозначно поддержали приморского губернатора в его конфликте с Москвой. Не получилась и широко объявленная было в конце октября 1996 г. война с нарушениями федеральных законов и нормативных актов. Дело ограничилось «показательной погрехой» относительно слабой и безответной Удмуртии.

Действиям Центра региональные лидеры попробовали противопоставить свои, особенно опасные в финансовой сфере, где находятся главные и сейчас едва ли не единственные возможности эффективного влияния Центра на регионы. С рядом демаршей выступили лидеры регионов — так называемых доноров федерального бюджета<sup>1</sup>, благо их немного — восемь — десять. Они «потребовали» от президента, правительства и Федерального собрания РФ пересмотра бюджета на 1997 г. Ставкой в этом конфликте был не столько развал России, сколько радикальное изменение конфигурации политического пространства с переносом центра тяжести из правительства и администрации президента в СФ, «большую десятку» или аналогичный ей клуб наиболее влиятельных губернаторов. Этого не случилось в силу прежде всего разобщенности региональных лидеров, каждый из которых предпочитает строить свои отношения с Центром в индивидуальном порядке и ревниво относится к усилению соседа, особенно такого могучего, как московский мэру Ю. Лужков, пытающийся сформировать политический и экономический альянс губернаторов помимо федерального Центра.

В результате активных действий обеих сторон в бюджетно-финансовой сфере в основном сохранилось status quo. Правительственные проекты бюджета на 1998 г. и Налогового кодекса были поначалу централистскими. Они предусматривали сокращение налоговой базы регионов, уменьшение прямых трансфертов и усиление роли федеральных



программ, резкое увеличение финансирования судебной системы — наиболее сильного сейчас из федеральных институтов в регионах. Эти меры были, однако, смягчены.

В конце 1997 г. с обострением клановых противостояний в Центре и, в частности, уходом «команды Чубайса» из правительства и президентской администрации первая волна централизации сменилась даже некоторым откатом. В самом конце года Б. Ельцин возложил ответственность за выплату долгов по зарплате фактически целиком на правительство, вопреки своему июльскому решению относительно паритетной ответственности региональных администраций и правительства и вопреки соответствующим договорам, подписанным Минфином с каждым субъектом федерации. Тем самым был создан крайне негативный прецедент, поскольку региональные лидеры, честно заплатившие свою часть долга работникам бюджетной сферы, оказались в дураках, другие же, в том числе отвлекавшие бюджетные средства на сомнительные проекты, ссуды, отсрочки по налогам и т. д., оказались в выигрыше.

Вторая, «кириенковская» волна централизации началась с формированием нового правительства в апреле-мае 1998 г. Сюда можно было отнести: 1) устроение межбюджетных отношений путем проведения молниеносной по российским меркам кампании по заключению соглашений между правительством и органами исполнительной власти субъектов об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджетам субъектов РФ за счет средств федерального бюджета; более строгий подход к внешним заимствованиям регионов; 2) пакет налоговых законов, в том числе в рамках антикризисной программы правительства, увеличивающий роль и возможности Центра; другие меры, включая изменения формулы расчета трансфертов, увеличение адресности средств, выделяемых по федеральным программам, законодательную проработку механизма «банкротства регионов»; 3) жесткое вертикальное выстраивание медиа-холдинга с включением региональных телерадиокомпаний в качестве «дочерних»; антикризисная программа правительства, предполагающая вплоть до «введения внешнего финансового управления для регионов, находящихся в состоянии финансового кризиса»; 4) показательные «порки» в отношении региональной элиты (дело о коррупции в Курской области<sup>1</sup>), крупных региональных компаний (Татнефть, Башнефть); 5) новые попытки опереться на субрегиональные

<sup>1</sup> На самом деле донорами являются не регионы, а находящиеся в них немногие крупные экспортноориентированные современные производства, связанные главным образом с нефтегазовым и металлургическим комплексами.

власти в противостоянии с региональными, в частности учреждение Конгресса муниципальных образований, названного кем-то «третьей палатой парламента».

Произошла и существенная перегруппировка сил с окончательным переносом в Кремль — в администрацию президента и Совет безопасности всего штаба, определяющего отношения с регионами, организационным его укреплением.

В отношениях Центра с регионами постепенно происходит усиление централистских начал. Наиболее свежими свидетельствами этого являются: расширение (охват почти всех регионов), персональное и институциональное усиление представителей президента в регионах; централизация и дерегионализация налоговой системы; усиление мощных национальных банков и гигантских корпораций типа Газпрома; усиление судебной системы — самого сильного независимого от региональных лидеров института на местах; перераспределение средств, направляемых в регионы, в пользу федеральных программ за счет прямых субвенций; лишение регионов «особых» привилегий в индивидуальном порядке.

### **Заключение: Россия как единое политическое пространство**

Что может и что реально сейчас объединяет российские регионы в единое целое?

1) *Общенациональная собственность (государственная или общенациональных корпораций)*. Еще недавно абсолютно преобладающей была общегосударственная собственность, от имени номинального владельца ею управляли министерства и ведомства, с одной стороны, региональные администрации, с другой. С развалом системы министерств и приватизацией местным элитам удалось «растащить все по региональным квартирам», установив свой контроль — прямой или косвенный — над подавляющим большинством предприятий в регионах. В большинстве случаев это, однако, было не владение, а управление, например, через переданные в регионы пакеты акций государства. В 1997 г. ситуация изменилась. С одной стороны, на место относительно небольших местных банков и компаний во многих регионах пришли общенациональные гиганты типа ОНЭКСИМа, «Российского кредита» и др., скрепляющие, таким образом, страну финансовыми обручами взамен рушащихся административных. С другой стороны, в крупных собственниках превращались и сами региональные администрации, получившие от правительства право на государственные пакеты акций в счет долгов федерального бюджета.

2) *Единая инфраструктура.* Это в первую очередь три супермонополиста: Министерство путей сообщения (железные дороги), «Единая энергетическая система» (электроэнергия), Газпром (газ). Два последних, имеющие свои дочерние фирмы в большинстве регионов, вводят практику подписания договоров о сотрудничестве с региональными администрациями; первый сделал попытку укрупнить свои региональные структуры, но отступил, наткнувшись на отчаянное сопротивление региональных администраций, опасаящихся потери налогов и управляемости. Резкий рост тарифов на транспорте в последние годы способствовал существенному уменьшению доли дальних связей в общей их структуре. К сожалению, некоторые из местных администраций устанавливают незаконные сборы за пользование той же федеральной автодорожной сетью, как это имеет место, например, в Брянской или Смоленской областях.

3) *Хозяйственный комплекс, единое экономическое пространство.* В условиях глубокого экономического кризиса и происходящей реструктуризации хозяйства имеет место массовое распадение производственных связей, еще недавно сплетавшихся в единую по всей стране ткань. Протекционизм местных властей привел к запретам на вывоз продукции или особому налогообложению ввоза. Наиболее жизнеспособны сектора экономики, ориентированные, как нефтегазодобыча или металлургия, на экспорт или, как пищевая промышленность, на обслуживание своего региона. Дальний Восток в силу огромной удаленности от основных центров резко сократил объем связей с российскими регионами и все больше ориентируется вовне — на страны азиатско-тихоокеанского региона.

4) *Сильные общенациональные партии, единое политическое пространство.* Общероссийские партии находятся в настоящее время в стадии формирования. Это главным образом партии, призванные обеспечить победу на выборах того или иного лидера, без четкого членства, жесткой дисциплины, но с весьма самостоятельными региональными отделениями, большой текучестью актива. Продолжающаяся трансформация общества препятствует созданию у них устойчивой социальной базы. В регионах есть и сильные местные, губернаторские партии. Что же касается элит, то в этом отношении политическое пространство страны разбито на ячейки-регионы.

---

<sup>1</sup> Последнее, в качестве фигурантов которого выступают заместители губернатора А. Рущкого и его родной брат, обвиняемые в использовании посреднических фирм для личного обогащения, встречается в том или ином виде в большинстве регионов. Это дело может служить сигналом всем региональным лидерам о решительности Кремля в использовании компромата как средства политического давления.

5) *Общенациональные СМИ, единое информационное пространство.* Оно тоже фрагментаризовано, поскольку роль общенациональных «бумажных» СМИ резко упала, а электронные не общедоступны, не защищены от региональных довесков и контроля со стороны местных администраций. В последнее время, однако, предпринимаются усилия по созданию действительно сильной единой Всероссийской государственной телерадиокомпании.

6) *Национальная идея.* Ее нет, несмотря на все попытки найти, сформулировать, разработать, несмотря на проводившиеся конкурсы и усилия специальных правительственных рабочих групп. Ее и не будет, по крайней мере в ближайшее время, в силу глубокого политического раскола общества. Зато есть этнонациональные идеи в ряде республик, связанные с построением своих этнических государств. Единению мог бы способствовать и общий враг, но таковой не просматривается. Национальной идеи нет, но есть общность истории, культуры, менталитета, есть чувство принадлежности к единой стране (впрочем, практически все то же можно было сказать в 1991 г. применительно к СССР).

7) *Универсальное законодательство, единое правовое пространство.* Этого нет. Федеральные законы и даже Конституция нарушаются сплошь и рядом, решения судов высшей инстанции, включая Конституционный, не имеют прецедентной силы, зачастую игнорируются, их исполнение невероятно затягивается (достаточно обратиться к опыту местных выборов и многочисленным сопровождающим их нарушениям). Однако суд и прокуратура — едва ли не единственные институты, которые региональным лидерам в целом не удалось переподчинить себе, несмотря на все предпринимавшиеся попытки. Об абсолютной независимости судов на местах говорить не приходится, но, именно региональными судами был пресечен ряд попыток установить на местах удобные властям, нарушающие федеральные законы правила игры на выборах, ввести незаконные налоги, воспрепятствовать свободному перемещению людей и товаров через региональные границы и т. д. В этой ситуации странным выглядит постановление Конституционного суда в июне 1998 г., согласно которому всем судам, кроме него самого, запрещено рассматривать жалобы на любые нормативные акты органов власти субъектов федерации, противоречащие федеральным законам и Конституции.

8) *Единое пространство жизнедеятельности населения.* Такового нет в силу колоссально возросшего «трения расстояния», вследствие дороговизны транспорта и связи<sup>1</sup>, колоссальных контрастов на рынках жилья, делающих практически невозможным переселение людей из

бедственных регионов, многочисленных местных «препон и рогаток» для приезжих вроде московских, краснодарских или ставропольских.

9) *Сильная единая полицейская система, армия, аппарат принуждения.* Былой силы здесь нет и в помине, нет уже и былого единства, поскольку в условиях бюджетно-финансового кризиса силовые структуры все более зависят от региональных властей. Все больше солдат срочной службы служат в пределах своего региона, голос региональных властей при назначении и/или снятии глав МВД, прокуратуры и других федеральных структур все весомее, свои ОМОНЫ и подобные им военизированные структуры имеются во многих регионах. Это не считая муниципальной милиции. Правда, согласно проводимой военной реформе, должно быть установлено единоначалие в крупных округах с подчинением единому командованию всех вооруженных частей.

10) *Единое пространство на субрегиональном уровне.* Проблемы интеграции, возникающие на региональном уровне, можно пытаться решить и используя следующий, субрегиональный уровень — уровень городов и районов. Последние, как и регионы, возглавляются в большинстве случаев руководителями, избранными гражданами. Субрегиональный уровень, к которому в последнее время активно апеллирует Центр (созданный в 1997 г. Совет по местному самоуправлению при президенте РФ, учрежденный в 1998 г. Конгресс муниципальных образований, Закон о финансовых основах местного самоуправления), может быть использован двояким образом. Это и консолидация на низовом уровне: от России регионов к России городов и районов; это и движение от противного: клин клином вышибают. На интеграцию могут работать не только силы притяжения, но и силы отталкивания.

Исходя из изложенного, можно заметить, что единство политического пространства есть и, если не считать давно обособившейся Чечни, в ближайшее время ему вряд ли что-либо угрожает. Это, однако, единство весьма разнородных, а иногда и в разные стороны развивающихся частей, скрепленных больше с Центром, чем друг с другом, административно-управленческими связями, которые к тому же имеют тенденцию к ослаблению. Что же касается общества, то оно, так же, как и политические элиты, очень сильно фрагментаризовано и, будучи формально единым, не является внутренне целостным. Элементы общественной самоорганизации были слабы и недостаточно самостоятельны ранее, в советское время, не усилились они и в пору кризиса, что не способствует скреплению страны снизу вверх и по горизонтали плюс к существующим административным и отчасти финансово-экономическим скрепам сверху вниз. Границы регионов при этом абсолютны. Они практически ничем не преодолеваются, полно-

стью заключая в себе жизнь общества во всех ее проявлениях. Организованное таким образом политическое пространство неустойчиво. Главные опасности дальнейшего его ослабления вплоть до разрушения связаны с: а) усилением внутренней разнородности и нарастанием контрастов между регионами, появлением сил отталкивания между ними и б) ослаблением Центра, без которого единство политического пространства в его нынешнем виде невозможно вовсе. Усиление единства политического пространства вряд ли возможно до того, как нормально заработает экономика страны.

## Библиография

- Жуйков В. Интервью. Власть, 1998, 24, 30 июня 1998, с. 24—25.  
Институт губернатора в России: традиции и современные реалии/Под ред. Н. Слепцова. М.: Российская академия государственной службы, 1997.  
Марченко Г., 1996. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М.: МОНФ.  
На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Сборник работ победителей конкурса научных проектов и материалы семинара «Новые элиты и политические институты в СНГ». Ч. 2. М. МОНФ, 1997.  
Петров Н., 1996. Федерализм, централизм, демократия. Национальные интересы и территориально-государственное устройство России. Материалы «круглого стола» в Горбачев-Фонде. М.: «Апрель-85», с. 125—131.  
Петров Н., 1997. Наместники — представители президента. Политический ландшафт России, Бюллетень Московского Центра Карнеги, вып.2—3, с. 17—23.  
Политический альманах России 1997/Под. ред. М. Макфола, Н. Петрова. М.: Московский Центр Карнеги, 1998.  
Российский федерализм/Под ред. М. Макфола, Н. Петрова. М.: Московский Центр Карнеги, 1998.  
Солник Ст., 1995. «Торг» между Москвой и субъектами федерации о структуре нового российского государства: 1990—1995. Политические исследования, 1995, № 6, с. 95—108.  
Сытая Е., 1996. Шесть лет суверенитета // Независимая газета — 1996. — 10 октября.

<sup>1</sup> В прессе летом 1998 г. приводилось объявление с Чукотки: «Меняю двухкомнатную квартиру на два билета до Москвы».

Умнова И., 1996. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами. Актуальные правовые проблемы. М.: ИНИОН.

Федерализм власти и власть федерализма/Сост. А. Аринин и др., ред. М. Губогло. М.: ТОО «ИнтелТех», 1997.

Федеральное конституционное право России. Основные источники по состоянию на 15 сентября 1996 г. Сост. Б. Страшун. М.: НОРМА, 1996.

Alexei S. Kuzmin, 1997. Relations between Regions and the Federal Center: Legal Framework and Political Practices (Report at the Conference on Regional Development, Oslo, November 1997).

Nikolai Petrov, 1998. Moscou et les regions. La Revue Tocqueville 1998, XIX, №1.

Nikolai Petrov, Andrei Treivish, 1995. Risk Assessment of Russia's Regional Disintegration. In Klaus Segbers, Stephan De Spiegeleire (Eds.) Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Vol. II Emerging Geopolitical and Territorial Units. Theories, Methods and Case Studies. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 145—176.

Steven Solnick, 1996/ The Political Economy of Russian Federalism. A Framework for Analysis в: Problems of Post-Communism, November/December, 1996, pp. 13—25.