



**Региональный
политический
процесс:
основные
параметры**

Р.Ф.Туровский

ОТНОШЕНИЯ «ЦЕНТР – РЕГИОНЫ» В 1997–1998 гг. : МЕЖДУ КОНФЛИКТОМ И КОНСЕНСУСОМ

Отношения между центром и регионами – один из важнейших факторов отечественной политики. В современной России региональный политический процесс имеет особую логику. За последние годы страна и ее регионы пережили целый ряд своего рода микрореволюций, в ходе которых происходил кардинальный пересмотр отношений столицы и провинции. В рамках регионального политического процесса можно выделить несколько этапов, связанных с микрореволюциями и их последствиями. На каждом из них устанавливался определенный баланс сил между центрами власти в регионах, происходило перераспределение полномочий между регионами и центром, менялся способ легитимации власти на местах.

Первая революция произошла в 1990 г., она была связана с выборами новых советов на альтернативной основе и усилением советской власти в регионах за счет партийной. Революция 1991 г. уничтожила партийную власть как таковую, на смену ей пришла власть назначаемого Москвой главы администрации, однако в регионах установилось двоевластие, связанное с большими полномочиями законодательной (советской) власти и ее противоречиями с исполнительной – частью президентской властной вертикали (в республиках постепенно вводилась президентская форма правления). В результате революции 1993 г. советская власть была уничтожена, ее заменила новая законодательная власть с урезанными правами, главным и фактически единственным центром которой стал губернатор, назначаемый президентом.

В 1996 г. в регионах произошла новая, «тихая» революция. В Москве собрался Совет Федерации, верхняя палата российского парламента, формируемая из руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов федерации. Это событие стимулировало превращение региональной элиты в самостоятельный консолидированный субъект политического процесса. Затем в большинстве регионов прошли выборы глав исполнительной власти, губернатор из ельцинского назначенца превратился в «мини-президента», изменив свое политическое качество (тем самым края и области как бы «догнали» республики по легитимности власти). Начался новый этап регионального политического процесса, субъектами которого стали качественным образом изменившиеся политические актеры – Совет Федерации, всенародно избранные губернаторы, в том числе губернаторы-«оппозиционеры», пришедшие к власти при поддержке КПРФ. Анализу

отношений между центром и регионами на этом новом этапе и посвящено предлагаемое исследование.

В течение 1997 г. можно было наблюдать, какие политические последствия эта революция имела в центре и на местах. Прямые выборы глав исполнительной власти в регионах создали совершенно новые условия для дальнейшего развития отношений между центром и субъектами федерации. Сегодняшние губернаторы ведут себя свободнее в отношениях с Москвой. Они обладают своего рода *легитимностью*, подтвержденной всенародным избранием, и ощущают свою ответственность перед избирателями. Жизнь заставляет губернаторов проводить самостоятельную социально-экономическую политику и защищаться от вмешательства Москвы. У избранных глав исполнительной власти руки развязаны уже потому, что их позиции более адекватны местной политической культуре, они чувствуют за собой народную поддержку и собираются добиваться ее на следующих выборах.

За последние годы российская региональная элита сильно изменилась. Вливание «свежей крови» сделало ее более динамичной, нацеленной на отстаивание своих интересов. 48 руководителей из 88 заняли свои посты не ранее декабря 1995 г., то есть работают немногим более двух с половиной лет (по состоянию на сентябрь 1998 г.). В особенности обновление региональной верхушки затронуло «русские» регионы – 37 краев и областей России из 55. Проблема отношений центра с новыми губернаторами заключалась и в их личной неподконтрольности московским группировкам, и в том, что они в большинстве своем не входят ни в одну из крупных политико-экономических групп интересов и не связаны обязательствами и компрометирующими действиями.

Заметно изменилась *политико-идеологическая структура губернаторского корпуса*. Подавляющее большинство новых руководителей получили поддержку на выборах со стороны НПСР и КПРФ. Многие победившие на выборах действующие губернаторы перехватывали лозунги левых сил, и некоторым из них они действительно не чужды, ведь корпус действующих губернаторов столь же неоднороден по происхождению и идеологическим ориентациям, как и корпус победителей-оппозиционеров. Поэтому ослабление позиций либералов в российской региональной элите характерно не только для тех регионов, где к власти пришли кандидаты от КПРФ. В ряде случаев победители включили в администрацию оппозиционеров в качестве платы за поддержку.

В результате региональная элита буквально на глазах превратилась в реальный субъект российского политического процесса¹. В этом новом качестве она принялась искать объединительную платформу с тем, чтобы заявить о себе в качестве самостоятельной силы. Особенно важен тот факт, что «рост самосознания» региональной элиты происходит снизу, ведь прежде попытки ее интеграции предпринимались сверху, в целях укрепления позиций федеральной власти в преддверии выборов и в интересах отдельных движений и объединений («Выбор России», ПРЕС,

¹ Точнее, закончился период становления региональной элиты, тенденции развития которой были выявлены еще в 1993 г. См.: Криндач А., Туровский Р. Политическое развитие российской провинции. Местные политические элиты набирают силу // Независимая газета. 11. 06. 1993.

НДР и др.). Теперь губернаторы России все чаще заявляют о ставке на собственные силы в региональном развитии. Такова ориентация многих пришедших к власти губернаторов от оппозиции, которые изначально не надеялись на благосклонность Москвы. Но и остальной части губернаторского корпуса такая позиция не чужда.

Важным фактором укрепления единства региональной элиты становится *«губернаторская солидарность»*. Можно вспомнить демонстративные консенсусные решения Совета Федерации, которые принимались в пику федеральной власти (вопросы реституции, утверждение судей Конституционного суда, повышение минимального размера пенсии и др.). Приметой времени стало *укрепление горизонтальных связей* между субъектами федерации. До сих пор региональные лидеры не могли наладить эффективно работающие горизонтальные связи, и Москва успешно гасила их объединительные порывы, играя на эгоистических интересах отдельных регионов. К сближению регионы подтолкнула нестабильность ситуации в центре и несоответствие федеральной политики региональным интересам. Теперь регионы все чаще заключают двусторонние соглашения, заметно активизировалась и деятельность межрегиональных ассоциаций.

Весной 1997 г. обозначился новый этап консолидации региональной элиты. В России началась настоящая *борьба за отстаивание региональных интересов*, в которую включились практически все руководители регионов. Их интересы стали вполне очевидны и, можно сказать, банальны: большая экономическая самостоятельность, большие политические полномочия. Самые острые конфликты разгорались по поводу финансовых отношений Москвы и провинции: столица не доплачивала регионам причитающиеся им бюджетные средства, регионы в ответ угрожали прекратить выплаты центру и перейти на «самофинансирование».

В этой связи представляется нецелесообразным деление губернаторов на «лояльных» и «оппозиционеров», по крайней мере, в отношении с центром. В борьбу за отстаивание региональных интересов первыми вступили губернаторы, считавшиеся в идеологизированной системе координат «реформаторами», а следовательно, лидерами, которых Москва рассматривала как «лояльных» и всячески поддерживала на выборах. Это неудивительно, поскольку они возглавляют наиболее сильные в экономическом отношении регионы, меньше зависящие от субсидий из центра, и поэтому возникает все больше соблазнов не делиться с Москвой заработанными средствами. По этой причине пионером экономического сепаратизма в марте 1997 г. стала экономически «сильная» Иркутская область, которая пошла на жесткое обострение отношений с центром (происходящее окрестили «налоговым путчем»): губернатор Ю.Ножиков принял постановление, в соответствии с которым с 1 марта на месяц приостанавливалось перечисление налогов федеральному центру в связи с критической ситуацией с платежами в самой области. Одновременно была ужесточена кредитно-финансовая

политика области – заморожены все расходы местного бюджета, кроме выплат зарплаты, пенсий и стипендий, введен запрет на взаимозачеты. За счет этих жестких мер удалось снизить темпы роста задолженности.

Аналогичное постановление о приостановке платежей в Москву было принято на Сахалине, и его оставалось только ввести в действие. Губернатор И. Фархутдинов прямо заявил, что это – «попытка заставить считаться с собой». Тем временем о «региональном самофинансировании» заговорил новый губернатор Краснодарского края Н. Кондратенко. Кубань фактически предложила федеральному центру «цивилизованный развод» в экономической сфере, отказываясь от дотаций в обмен на освобождение от налоговых «повинностей». Требования оставить в регионах большую часть налоговых поступлений все чаще звучали из уст региональных лидеров, и эта «экономическая платформа» стала мощным инструментом консолидации региональной элиты².

К концу года спорными вопросами стали проекты бюджета на 1998 г. и Налогового кодекса, которые, по мнению многих сенаторов, не соответствовали интересам регионов.

Индикатором становления региональной элиты как субъекта политического процесса была борьба за лидерство, ведь общепризнанного лидера, выражавшего ее корпоративные интересы, не было. Эту роль «по должности» пытался играть Е. Строев, но он, как правило, лишь гасил противоречия между центром и регионами, не противопоставляя интересы конфликтующих сторон. Вместе с тем среди региональных лидеров оказалось немало амбициозных и влиятельных персон. О своих претензиях на роль объединителя региональной элиты заявил московский мэр Ю. Лужков. Амбиции федерального уровня проявились и у таких лидеров, как Э. Россель, Е. Наздратенко, Д. Аяцков, К. Титов, не говоря уже о президентах республик с их постоянно «особым» мнением (М. Шаймиев, М. Рахимов, В. Коков и др.).

Федеральный центр оказался в непростой ситуации, теперь ему нужно было адаптироваться к изменениям в региональном политическом процессе, которые, кстати, были порождены им самим. Интересным ходом Москвы в ее взаимоотношениях с регионами стало введение в российское правительство двух региональных руководителей – нижегородского губернатора Б. Немцова (с последующим переводом в столицу ряда нижегородцев, в том числе С. Кириенко) и самарского мэра О. Сысуева. В этой связи многие заговорили об усилении регионального фактора в российской политике. По крайней мере, можно отметить признание особой роли и места региональной элиты в политическом процессе, хотя принцип подбора кандидатур на высокие должности в Москве настораживал: Б. Немцов, С. Кириенко и О. Сысуев в силу своего происхождения и явных либеральных ориентаций не могли считаться типичными представителями регионов, что во многом предопределило их судьбу.

“Централисты”
и
“либералы”

Оглядываясь назад, можно констатировать, что настоящей региональной политики у федерального центра не было и после микро-революции 1996 г. Вместо выверенного курса с определенными целями и приоритетами можно было говорить лишь о нескольких тенденциях, причем различные представители федеральной элиты видели отношения центра и регионов по-разному. Выделилась, в частности, «либеральная» линия, выразителем которой стал тогдашний премьер-министр В.Черномырдин. В рамках этой линии региональные лидеры признавались равноправными партнерами федеральной власти. Между центром и регионами устанавливался баланс интересов, и упор делался на консенсусные отношения, поиск взаимовыгодных решений как в политической, так и в экономической сферах, торговлю центра полномочиями и выгодными решениями в области экономики в обмен на лояльность. Большое внимание уделялось установлению хороших личных взаимоотношений между премьером и региональными лидерами. О кардинальном пересмотре сложившейся модели государственного устройства речь, естественно, не шла, так же, как и об ограничении властных амбиций региональных лидеров, борьбе с так называемым «феодализмом». «Либеральная» политика была основана на поиске элитного консенсуса в рамках рыхлой асимметричной федерации. Она более или менее успешно (насколько она в принципе может быть успешной, поскольку в долгосрочной перспективе является тупиковой) проводилась В.Черномырдиным и в целом, казалось, разделялась президентом.

Реакцией на усиление самостоятельности региональных лидеров стало появление в федеральном центре *запроса на рецентрализацию*, под которой подразумевалось создание политического механизма, ограничивающего региональную власть, то есть сдержек и противовесов в отношениях «центр – регионы». Инициаторами этой политики стали «молодые реформаторы» и прежде всего А.Чубайс, впервые по-настоящему воспользовавшийся теми рычагами влияния на ситуацию в регионах, которыми он обладал (возможности президентской администрации и Госкомимущества). Суть региональной политики в чубайсовском понимании сводилась к установлению реального контроля над проведением приватизации в регионах. Не секрет, что от того, кто контролировал этот процесс, Москва или местная власть, зависело распределение лучших частей собственности. В результате появилась «централистская» региональная политика. Известно, что особых личных отношений с губернаторами у А.Чубайса, в отличие от В.Черномырдина, не было. Поэтому у первого вице-преьера не было и моральных ограничителей в осуществлении политики, направленной прежде всего против руководителей субъектов федерации. Появление новоиспеченной «партии централистов» во главе с молодыми реформаторами означало начало «контрреволюции», призванной нейтрализовать последствия тех изменений для федерального центра, которые произошли в региональном процессе в 1996 г.

Анализ дальнейших событий показывает, что речь шла отнюдь не о восстановлении властной вертикали. Под ударом оказалась исполнительная власть на уровне субъектов РФ, которая традиционно считается носителем «сепаратизма» и «боярской вольницы». Политика А.Чубайса и его команды была нацелена на ослабление этого властного института и только в этом контексте могла считаться централизаторской. Поначалу «новый курс» казался безобидным: продолжалась политика элитного консенсуса, только с более жесткими правилами игры. Показателен визит А.Чубайса в Красноярск на заседание «Сибирского соглашения»: губернаторам он не понравился, но все было в рамках привычных взаимоотношений. Региональная стратегия «молодых реформаторов» включала усиление их «просветительской» деятельности, выражавшееся в постоянных выездах в регионы и налаживании связей с региональными элитами на местах, выработке комплекса обещаний и уступок последним в обмен на получение гарантий поддержки секвестра бюджета и проведения жилищно-коммунальной реформы на условиях федерального центра. Однако региональная элита уже тогда справедливо опасалась, что неизбежное сокращение трансфертов будет осуществляться по сложившейся традиции в соответствии с принципом политической целесообразности. Собственно, сам А.Чубайс дал повод так думать, заявив, что трансферты будут поставлены в зависимость от темпов относительного сокращения дотаций из региональных бюджетов в жилищно-коммунальную сферу.

Серьезные изменения начались в мае 1997 г. Именно тогда А.Чубайс и его последователи развернули широкомасштабное «майско-июньское» наступление на региональную власть. С этого момента начинается отсчет времени «централистской контрреволюции», в ходе которой создавался механизм сдерживания исполнительной власти субъектов федерации. В качестве противовесов этому центру власти были выбраны два института – местное самоуправление и представители президента в регионах. Развитие так называемого «местного самоуправления» (в кавычках, поскольку оно было востребовано для решения конкретной ситуативной политической задачи, а не для развития гражданского общества), под которым понимались главы администраций районов и городов России, стало «темой года», а функции и полномочия института представителей президента были пересмотрены.

Симптоматичными стали и изменения в отношениях федерального центра с республиками, которые также были инициированы группой А.Чубайса: на повестке дня значилась «антисуверенизация». Здесь А.Чубайс действовал в унисон с Б.Немцовым. Последний на заседании правительства, прошедшем в начале июня 1997 г., вдруг заговорил о «сепаратных договорах» с четырьмя республиками – Татарстаном, Башкирией, Якутией и Ингушетией, которые, по его мнению, наносят ущерб российской экономике и отношениям центра с краями и областями. Выступление Б.Немцова было переломным: прежде республики считались «священными коровами» и никто не решался публично

посягать на их права и свободы. Это событие укладывается в один ряд с предшествовавшим ему визитом А.Чубайса в Якутию, руководство которой подверглось резкой критике. А.Чубайс выступил за отказ федеральных властей от продления договора об особых отношениях между федеральным центром и республикой (которых республиканское руководство добилось благодаря особым связям с Б.Ельциным). Кроме того, во время поездки А.Чубайс фактически потребовал провести разгосударствление якутской экономики, объясняя местные социально-экономические проблемы чрезмерным, по его мнению, участием государства в хозяйственной жизни. Нажим А.Чубайса на руководство Якутии выглядел как новое наступление «молодых реформаторов» на позиции «региональных баронов», доселе находившихся в привилегированном положении.

Под прямой удар попала и другая «привилегированная» республика – Ингушетия. В начале июля 1997 г., после выхода соответствующего постановления правительства, закончила свое существование зона экономического благоприятствования «Ингушетия», созданная в 1994 г. В постановлении прямо указывалась его необыкновенно благая для современной России цель – «недопущение предоставления отдельным субъектам РФ льготных режимов экономической деятельности». Такая формулировка звучала очень резко и неожиданно, учитывая, что все предыдущие годы правительство только тем и занималось, что предоставляло то одним, то другим субъектам федерации различные экономические льготы. Теперь в постановлении был сформулирован принцип: «считать нецелесообразным создание зон экономического благоприятствования, предполагающих снижение доходов федерального бюджета или бюджетов других субъектов Российской Федерации в качестве механизма финансирования программ социально-экономического развития регионов».

Под «централистский» курс А.Чубайса была подведена своя идеология. Заголовок статьи в «Известиях», повествующей о визите первого вице-премьера в Якутию, гласил: «Анатолий Чубайс, собиратель земли русской». Возможно, А.Чубайс хотел обыграть общественный запрос на наведение порядка в стране и выступить в роли «государственника», восстанавливающего ее единство. Как бы там ни было, многие наблюдатели серьезно заговорили о проснувшемся у первого вице-премьера «государственническом» инстинкте и приветствовали его усилия по «собираанию русских земель». Политико-экономическая подоплека происходящего была, естественно, иной. В изменившихся после 1996 г. условиях столичным «либералам» стало совершенно ясно, что они не могут контролировать приватизационный процесс в децентрализованном государстве. Поэтому «либералы» превратились в «централистов-государственников», и родилась доктрина «нового русского централизма» (в другом прочтении – «централизма новых русских»), в основе которой лежит политика сдерживания региональной исполнительной власти, в частности, через развитие других властных

институтов. В долгосрочной перспективе появился призрак «либеральной диктатуры», которая призвана покончить с правами и свободами регионов.

При проведении «нового курса» существенное внимание было уделено использованию «конвенциональных» инструментов контроля над регионами, в частности, усилению прокурорского надзора. Повсюду прокуроры все активнее начинают влиять на политику и принимают решения, вызывающие раздражение у губернаторов (возбуждение уголовных дел против членов губернаторских команд, оспаривание решений местных властей и т.п.). Функцию контроля за регионами стал исполнять Государственный антимонопольный комитет (можно вспомнить его конфликт с московскими городскими властями). Вопросами контроля за региональным законодательством все активнее занимается министерство юстиции. Все вместе эти структуры, нередко координируя свою деятельность, взялись за решение проблемы, известной как «правовой беспредел» в регионах. Важным элементом политики сдерживания губернаторов стали попытки перераспределения власти в пользу местного самоуправления и представителей президента.

Как водится, прозвучали и радикальные предложения. Например, было заявлено о готовящемся решении учредить на территории России 24 федеральных округа, каждый из которых объединил бы несколько субъектов федерации. В каждом регионе планировалось создать коллегию во главе с представителем президента, которая будет объединять руководителей всех федеральных служб для координации их деятельности. Через властные органы каждого округа центр должен был осуществлять управление федеральным имуществом и федеральными службами на территории регионов, тем самым вернув себе то, что *de facto* контролируется местными властями, — федеральную собственность и правоохранительные органы.

Примечательна позиция премьер-министра В.Черномырдина, который был ориентирован на создание клиентелы из числа руководителей субъектов федерации и никогда не говорил о необходимости сбалансировать их власть с помощью местного самоуправления, хотя именно он первым собрал мэров российских городов в 1995 г. (в предвыборных целях). Премьер рассматривался губернаторами как достаточно надежная опора: от него ждали помощи и действительно ее получали, хотя и не в таких размерах, на которые рассчитывали. Он, судя по всему, выжидал, когда провалится «централизаторская» политика А.Чубайса, и тактически оказался прав. Затем В.Черномырдин вновь продемонстрировал, что для привлечения на свою сторону региональной элиты у него есть экономические инструменты, предоставляемые премьерской должностью. Например, в качестве новой уступки регионам им были предложены так называемые локальные свободные экономические зоны. На заседании консультативного совета по иностранным инвестициям В.Черномырдин заявил о возможности создания не менее десятка таких СЭЗ. Еще

летом премьер, казалось, подчинился чубайсовской линии на «обрезание» особых полномочий регионов: тогда была закрыта зона экономического благоприятствования «Ингушетия», и правительство в резкой форме заявило о недопустимости создания в границах России территорий с особым экономическим статусом. Но затем В.Черномырдин заявил о своей особой позиции в отношении регионов и начал новую инициативную игру с региональной элитой, пытаясь привлечь ее обещаниями разного рода экономических уступок, даруемых в индивидуальном порядке. Одновременно он продолжал укреплять свои старые связи с губернаторами, выделяя группу наиболее важных и надежных. «Либеральный» подход к региональной элите оказался вновь востребован – на некоторое время.

Таким образом, в течение 1997 г. игра шла в рамках треугольника Чубайс – Черномырдин – губернаторы, причем позиции последних все активнее озвучивал Ю.Лужков. Инициатива со стороны федерального центра принадлежала А.Чубайсу, В.Черномырдин выжидал, а Ю.Лужков «обрабатывал» региональные элиты.

Игра в местное самоуправление

На пути интеграции региональной элиты и ее самоутверждения стояла проблема *властной вертикали*, созданная не без участия «руки Москвы». В регионах складывалась новая политическая ситуация. Если на уровне региональной элиты России в целом преобладала интеграционная тенденция, то в отдельно взятых регионах происходило усиление внутриэлитных противоречий. Дестабилизирующее воздействие на региональный политический процесс сегодня оказывают конфликты не ветвей, а *уровней власти*: все чаще возникает противостояние областной администрации с администрациями районными и городскими. На всех уровнях власти прошли выборы, в большинстве регионов главы районных и городских администраций обрели такую же легитимность, что и стоящие над ними губернаторы. Региональная власть рисковала получить то же, что и федеральная – консолидацию районов и городов против областного центра.

Во многих регионах в результате выборов оказалось *разрушено командное единство исполнительной власти*. Типична ситуация, когда в области избран новый губернатор, а на районном и городском уровне остались прежние руководители, причем поддерживавшие на выборах проигравшую сторону. Особенно острыми обещают быть конфликты между областной администрацией и мэрией областного центра, который обычно является главным поставщиком средств в местный бюджет. И напротив, в нескольких регионах сохранились прежние губернаторы, но сменилась власть в административном центре. На повестку дня встал вопрос сохранения властной вертикали в каждом отдельно взятом регионе.

Группа А.Чубайса посчитала, что сможет получить политические преимущества, выступив на стороне глав районных и городских администраций – так называемого «местного самоуправления». Толчком

к принятию политического решения послужило известное «удмуртское дело», которое стимулировало интерес к местному самоуправлению как к специфическому политическому инструменту. Напомним, что в этой республике, где ранее были избраны главы районных и городских администраций, попытались вернуться к процедуре их назначения, а местное самоуправление осуществлять на более низком территориальном уровне – сел, поселков, городских районов (юридическая проблема состоит в том, что в стране не определено, на каком уровне проходит граница между государственной властью и местным самоуправлением, и неясно, к чему относится власть районного и городского уровня). Весной 1996 г. в республике были приняты законы «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике», ставившие целью воссоздать в республике властную вертикаль и сделать ситуацию более управляемой. Новым законам поначалу подчинился и всенародно избранный глава местного самоуправления Ижевска А.Салтыков. Однако вскоре ижевские власти инициировали запрос в Конституционный суд, а республиканские власти приняли решение уволить А.Салтыкова. Последний получил поддержку со стороны А.Чубайса и М.Бойко.

«Удмуртское дело» пробудило интерес к местному самоуправлению в весьма специфическом контексте. Решение Конституционного суда, принятое в январе 1997 г., допускало различные толкования, но в марте дело разрешилось не в пользу республиканских властей. Вышел президентский указ, в котором Б.Ельцин потребовал привести законы Удмуртии в соответствие с решением Конституционного суда, считая меры, уже принятые в этом отношении, недостаточными (работа председателя Госсовета А.Волкова по исполнению решения Конституционного суда в указе признавалась неудовлетворительной). Главы местного самоуправления, официально сложившие свои полномочия и переназначенные удмуртскими властями в качестве госчиновников, должны были возобновить исполнение своих обязанностей в прежнем качестве.

На фоне «удмуртского дела» стало понятно, что федеральные власти, и прежде всего группа А.Чубайса, хотя и разыграли карту «местного самоуправления» против «зарвавшихся» губернаторов. Главная политическая задача «выборности сверху донизу» состояла в том, чтобы ограничить власть губернаторов снизу, лишить их властной вертикали, чтобы у них, образно говоря, «земля горела под ногами». Тактика «сдерживания снизу» заключалась в противопоставлении чересчур самостоятельным губернаторам мэров крупных городов. Такую политику очень условно можно называть «централистской». На деле она влекла за собой дальнейшую «анархизацию» государственной власти; в борьбе с властными амбициями губернаторов центр фактически уничтожал все возможности нормального управления и субординации.

А.Чубайс сделал ставку на укрепление своих отношений с главами городских администраций, которые, по его логике, призваны были ограничить претензии на власть губернаторского корпуса. В мае 1997 г.

состоялась беседа первого вице-премьера с 20 мэрами российских городов, в которой приняли активное участие такие известные и влиятельные «городские головы», как В.Толоконский (Новосибирск) и А.Чернецкий (Екатеринбург). Интересно, что В.Толоконский тогда выступил за такое изменение налоговой политики, при котором подоходный налог будет оседать в городских, а не в областных бюджетах. Этот шаг должен был привести к ослаблению губернаторского корпуса и усилению политического веса глав городских администраций, что автоматически влекло за собой ослабление региональной элиты в целом в связи с резким возрастанием ее многополюсности и усилением внутрирегиональных противоречий. Такова, собственно, была цель «молодых реформаторов», подыгрывавших амбициозным городским руководителям.

Крупным шагом в этом направлении стал созыв Совета по местному самоуправлению при президенте РФ. Деятельность Совета изначально ставилась под контроль А.Чубайса, о чем свидетельствовало назначение секретарем Совета М.Бойко. Последний в комментариях журналистам после проведения заседания открыто подтвердил намерения группировки А.Чубайса использовать местное самоуправление как опору «либеральных реформаторов» и противовес властям субъектов федерации. М.Бойко, в частности, заявил, что власти субъектов федерации тормозят реформы, он рассчитывал, что местное самоуправление окажется более либеральным. На деле речь шла прежде всего о сотрудничестве «чубайсовцев» с отдельными мэрами крупных городов в регионах, где у власти находятся неугодные губернаторы, и, соответственно, о подогревании амбиций этих мэров. «Централисты» рисковали спровоцировать масштабный институциональный конфликт между местным самоуправлением и региональной властью.

На заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ было принято решение о создании Конгресса местных (муниципальных) властей. «Куратор» этого проекта М.Бойко видел в конгрессе ассоциацию муниципальных образований. По итогам совещания решено было создать специальную рабочую группу, чтобы подготовить предложения о статусе и принципах функционирования Конгресса, понимаемого как постоянно действующий совещательный орган. По существу, речь шла о создании параллельного Совета Федерации, составленного из руководителей районного и городского звена. Этот квазисенат был призван каким-то образом уравновесить сенат конституционный. Процесс его создания затянулся, но в 1998 г. Конгресс муниципальных властей все же появился на свет, несмотря на изменение политической конъюнктуры.

Союз «федералов» и «самоуправленцев» выглядел демонстративным, поскольку был задействован механизм «прямой связи» между ними – встречи видных представителей федеральной власти с главами местных администраций, телефонные звонки президента мэрам, адресная федеральная помощь городам и районам.

Сам факт прямых контактов президента с городскими руководителями не мог не раздражать губернаторов. Демонстративные шаги такого рода предпринимаются прежде всего в регионах, где губернаторы пришли к власти при поддержке оппозиции. Первым стал состоявшийся в начале июня 1997 г. телефонный разговор Б.Ельцина с мэром Челябинска В.Тарасовым, как раз после объявления политики «разворота» к местному самоуправлению. Формальным поводом стало пятидесятилетие мэра, однако смысл этого звонка был исключительно политическим. Москва показала, что она всерьез намерена наладить прямые отношения с «первым этажом» власти. Не случайно был выбран и регион: в Челябинской области с декабря 1996 г. у власти находится «оппозиционер» П.Сумин, в то время как мэром после выборов остался «лояльный» В.Тарасов. Далее звонки президента мэрам и главам районных администраций стали на несколько месяцев своеобразной традицией: чести удостоились В.Прохоренко (Новороссийск), И.Нестеров (г. Новозыбков Брянской области), С.Поносова (г. Белогорск Амурской области), В.Елшин (Галичский район Костромской области) – все они могут быть отнесены к числу «лояльных» к федеральной «партии власти» руководителей в регионах, где к власти пришли «оппозиционеры».

Губернаторы, получившие «мандат народного доверия», должны были в такой ситуации почувствовать себя очень неудобно. Стала очевидной попытка чубайсовской команды «оседлать» местное самоуправление и привлечь на свою сторону городскую и районную власть (с такими же «мандатами») в противовес властям субъектов федерации, статус и влияние которых последовательно принижались. Таким образом, в России мог быть спровоцирован новый институциональный конфликт, в котором федеральная власть и местное самоуправление выступали в коалиции против властей субъектов федерации (оригинальная формула нового федерализма!).

Реакция региональных лидеров свидетельствовала о том, что удар попал в цель. Показательным было скептическое отношение к самой идее Совета по местному самоуправлению, которое высказали многие региональные руководители, включая Ю.Лужкова. Те же настроения продемонстрировала специально созванная сразу же после заседания Совета пресс-конференция на тему «Самоуправление регионов и единство России». На этой пресс-конференции позиции региональной элиты защищали глава администрации Свердловской области Э.Россель и президент Ингушетии Р.Аушев. Свердловский губернатор заявил, что России нужен реальный бюджетный федерализм, то есть четкое разграничение бюджетных и иных экономических полномочий, в то время как создание Совета по местному самоуправлению этому не способствует, поскольку может только создать конфликты в отношениях двух уровней – федерального центра с субъектами федерации и субъектов федерации с входящими в их состав административными единицами.

Итак, «централисты» при поддержке президента, давшего им тогда карт-бланш, совершили весной – летом 1997 г. ряд беспрецедентных шагов, которые должны были продемонстрировать приоритетное внимание федеральной власти к местному самоуправлению и ввести в действие стратегию сдерживания властей субъектов федерации снизу, со стороны местного самоуправления, а точнее, городских и районных властей, статус которых федеральная власть принялась активно повышать.

«Очи государевы»

Вторым противовесом со стороны центра в его отношениях с регионами должны были стать *представители президента*. Тема расширения их полномочий витала в воздухе, распространялись слухи о готовящихся законодательных инициативах в этом направлении. В регионах создавался параллельный властный орган, призванный ограничить и уравновесить власть губернаторов. Сначала был предпринят один, но очень важный шаг: полномочия представителя президента значительно расширили в Приморском крае. Политический смысл этого события был виден невооруженным глазом. Происходящим попытались воспользоваться противники губернаторов в других регионах. Так, в Рязанской области представители НДР, «Народного дома» и организации «Честь и Родина» обратились к Б.Ельцину с письмом, в котором содержалась просьба расширить полномочия представителя президента в области, экс-губернатора Г.Меркулова, в пику новому губернатору-коммунисту В.Любимову.

В соответствии с установками «централистов» предполагалось, что представитель президента, помимо традиционных функций информирования главы государства и его структур о политических и социально-экономических процессах, происходящих в регионах, будет контролировать исполнение президентских указов и распоряжений, федеральных законов и программ, использование федерального имущества и средств из федерального бюджета. Указ «О полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ» вышел в июле 1997 г., когда игра в местное самоуправление уже была в полном разгаре, а Совет Федерации как раз ушел на летние каникулы.

В развитие указа предполагалось, что в регионах будут создаваться коллегии из первых лиц всех территориальных отделений федеральных служб, а руководить этими коллегиями должны представители президента. По сути, в каждом регионе предполагалось сформировать *параллельное правительство*, в которое входят комитет по управлению имуществом, силовые структуры (МВД, ФСБ), прокуратура и др. Если раньше эти структуры, по крайней мере, курировали местные администрации (например, председатель комитета по управлению имуществом обычно являлся вице-губернатором и назначался ГКИ по согласованию с губернаторами, правоохранительные органы в ряде регионов курировал специальный вице-губернатор и т.п.), то теперь они полностью выводились из-под контроля местных властей и встраивались

в параллельную управленческую вертикаль, созданную из президентских назначенцев. После выхода указа началась разработка положения о коллегиях федеральных исполнительных органов в регионах, призванных закрепить независимость федеральных служб от местной исполнительной власти. Указ о коллегиях, хотя и с запозданием, но появился в мае 1998 г.

Еще одним доказательством того, что усиление представителей президента – часть более обширного плана, оказалось любопытное положение указа: в коллегии по желанию могут войти представители местного самоуправления. Это положение никак не стыкуется с заявленной целью наведения порядка в области управления федеральными структурами на местах и по сути указывает на скрытый замысел федеральных властей – ограничить местную исполнительную власть с помощью представителей президента и местного самоуправления. В рамках коллегий, по мнению их «архитекторов», эти два совершенно разных института могли объединиться, что не укладывается в логику наведения порядка, но зато укладывается в логику «антигубернаторского похода».

Ясно, что для управления федеральными службами представитель президента должен обладать определенным опытом. Поэтому внимания заслуживает кадровая чистка корпуса представителей главы государства, которая активно проводилась администрацией в 1996–1997 гг. Расчет обычно делался на назначение представителями президента людей, не связанных с губернаторами, представляющих иные политические группировки (хотя здесь присутствовали элементы торга, в некоторых регионах представителями президента, напротив, назначали заведомо лояльных губернаторам людей).

Очень важен и другой факт: корпус представителей президента изменился качественно. На место демократов «первой волны», которые воспринимались в качестве идеологизированных «контролеров» политических процессов в регионах, своеобразных «комиссаров», пришли хозяйственники, имеющие опыт работы в органах исполнительной власти, а значит, способные в случае изменения их полномочий заниматься не «доносительской», а управленческой работой.

Показательно, что в основном смена представителей президента произошла в тех регионах, где к власти пришли «оппозиционные» губернаторы. Представителями президента здесь стали бывшие вице-губернаторы (А. Жигачев в Курганской, С. Соколов во Владимирской, В. Христенко, затем Н. Суденков в Челябинской областях, В. Спиридонов в Краснодарском крае), а в Рязанской области и Ставропольском крае – бывшие губернаторы Г. Меркулов и П. Марченко. Были заменены «наместники» и в Костромской (назначен первый вице-мэр Костромы), Брянской, Калининградской областях, Корякском и Усть-Ордынском, Бурятском автономных округах. Представители президента менялись и в тех регионах, где одних «лояльных» губернаторов в результате выборов сменили другие (Иркутская и Нижегородская области), причем в последней был назначен опять-таки бывший вице-губернатор (который потом ушел в

отставку). Уволили прежнего представителя президента и в Кемеровской области, хотя это выглядело скорее как уступка новому губернатору. Прежние представители президента были отстранены также в некоторых регионах, где смены власти не произошло, – в Вологодской, Пермской, Свердловской, Тверской, Ульяновской областях, Коми-Пермяцком автономном округе, по особым причинам – в Приморском крае, где «централисты» начали эксперимент по урезанию полномочий губернатора.

Знаком времени стало *появление представителей президента в республиках*, которые были раньше избавлены от такой «опеки». Прежде представители президента имелись только в Калмыкии, Мордовии и Чувашии, а также в Северной Осетии и Ингушетии – один на двоих. Теперь почти все республики получили такой «подарок», свидетельствующий о намерениях центра контролировать или хотя бы отслеживать политические процессы на их «суверенных» территориях. Впервые в истории представители президента появились в Республике Алтай, Бурятии, Туве, Хакасии, Республике Коми, Удмуртии, Марий Эл, причем назначение В.Стриги в Хакасии было сделано явно в пику А.Лебедю-младшему.

Одновременно Москва усилила свое присутствие в республиках Северного Кавказа. С этой целью было создано полномочное представительство президента, ответственное за Ставропольский край, Адыгею, Дагестан, Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкесию со штаб-квартирой в Ставрополе. Поменялся представитель президента в Ингушетии и Северной Осетии. В результате «безнадзорными» остались только знаменитые «привилегированные» республики, традиционно пользовавшиеся особым расположением президента, – Татарстан, Башкирия, Якутия (в ранее «привилегированной» Карелии представитель президента появился весной 1998 г.).

«Двойной удар», нанесенный по регионам «централистами», оказался весьма ощутимым. Об этом свидетельствует, в частности, одно из выступлений тамбовского губернатора А.Рябова на заседании Совета Федерации. В этом регионе сложилась очень непростая ситуация: мэр Тамбова В.Коваль (ныне покойный) одновременно был представителем президента (в мае 1998 г. новым представителем президента в Тамбовской области стал экс-губернатор, главный соперник А.Рябова на выборах О.Бетин). А.Рябов сетовал на то, что «мэры после поездок в Москву уже с нами не хотят разговаривать» и предупредил, что «это кончится развалом федерации».

Приморский эксперимент, или Что можно сделать с «всенародно избранным»?

Крупным событием в сфере практической реализации новой политики по отношению к регионам был «приморский эксперимент». В этом регионе с давно уже неугодным группе А.Чубайса губернатором Е.Наздратенко Москва опробовала обе технологии «сдерживания». Она и подогрела конфликт между губернатором и мэром областного центра В.Черепковым, и усилила позиции представителя президента. И то и

другое было сделано с целью ограничить власть губернатора и в итоге добиться его смещения (то есть отработывались варианты смещения всенародно избранного губернатора президентским указом³). 23 мая 1997 г. Б.Ельцин назначил полномочным представителем президента в Приморском крае начальника управления ФСБ края генерал-лейтенанта В.Кондратова (с сохранением предыдущей должности), а 4 июня подписал указ «О дополнительных правах и обязанностях полномочного представителя Президента РФ в Приморском крае». Таким образом, в регионе фактически вводился особый порядок управления.

В результате В.Кондратов получил право контролировать исполнение указов, распоряжений и поручений президента, а также постановлений и распоряжений правительства по вопросам развития ТЭК. Он же должен был организовать распределение финансовых средств, выделяемых Приморью из федерального бюджета, и осуществлять контроль за их целевым использованием. Ему также поручили координировать деятельность территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти и местного самоуправления по нормализации ситуации в ТЭК края, были даны полномочия участвовать в согласовании выдачи квот на промысел рыбы, морепродуктов и леса.

Таким образом, в крае была создана параллельная власть, которой центр начал выделять средства. Однако, установив определенный баланс между губернатором и представителем президента, Москва не смогла решить вторую политическую задачу и добиться смещения Е.Наздратенко. 10 июня 1997 г. на брифинге руководитель правительственного департамента культуры и информации И.Шабдурасулов сообщил, что президент может принять решение о смещении Е.Наздратенко, поскольку якобы существует ряд условий, при которых глава государства имеет право отстранить всенародно избранного губернатора. Однако обреченность попытки сместить Е.Наздратенко была очевидна с самого начала, поскольку правовой механизм отсутствовал. К тому же губернатор как политик оказался сильнее своих оппонентов, именно его поддержала региональная элита Совета Федерации (на стороне Е.Наздратенко был и Б.Березовский). Надо признать, что «модельный» регион был выбран неудачно, без анализа возможных последствий. Уже в конце июня в исполнительной власти Приморского края был восстановлен статус-кво: и губернатор, и мэр остались на своих местах.

В результате, в Приморском крае оказался реализован только один вариант действий центра против всенародно избранных губернаторов, когда их власть ограничивается представителями президента. Но дальнейшие события показали, что у Москвы нет ресурсов для поддержания жизнеспособности федеральных структур на местах и для выплаты им долгов. Это означает, что политическое решение об усилении представителей президента, оправданное в рамках «политики сдерживания» и, возможно, целесообразное при условии стабильного развития страны, в ситуации экономического кризиса не было

³ Имелись два прецедента – снятие Ю.Лодкина в Брянской и А.Сурата в Амурской областях в сентябре–октябре 1993 г., но тогда была другая правовая ситуация: формально избранный губернатор вступал в должность на основании указа президента, «визировавшего» результаты выборов.

подкреплено ничем, кроме силового давления на губернаторов и имитации решения проблем в публичном пространстве. По сути, представителей президента, того же В.Кондратова, «подставили», дав полномочия, но не обеспечив средствами для их реализации (за неимением таковых). В результате В.Кондратов в феврале 1998 г. обратился к президенту с просьбой лишить его особых полномочий, что и было сделано. Не обеспеченная ресурсами политика усиления представителей президента и создания в регионах параллельной власти провалилась в Приморье и может провалиться в любом другом регионе, где центр реально введет в действие механизм создания коллегий федеральных служб как «параллельных правительств» и наделения представителей президента правом принятия управленческих решений.

В ходе осуществления политики «рецентрализации» встал вопрос о возможности снятия всенародно избранного руководителя исполнительной власти. Проблема «неснимаемости» губернаторов давно волновала Москву, которая сразу после выборов в регионах задумалась о возможностях ее решения. В ходе «приморского эксперимента» федеральные власти применили силовое давление. Направленная компроматация действующего губернатора могла, как предполагали ее инициаторы, лишить Е.Наздратенко легитимности в глазах избирателей и мотивировать введение в регионе особого порядка управления. Однако неудачная лобовая атака на приморского губернатора заставила заняться выработкой правового механизма отстранения. Прецеденты имелись или могли быть созданы в трех регионах – Приморье, Бурятии и Кемеровской области, причем речь шла о главах взлелеянного Москвой местного самоуправления (что, впрочем, не столь важно, поскольку аналогичную процедуру, если бы она была определена, можно было осуществить и в отношении губернаторов). В Приморском крае губернатор добивался отставки мэра Владивостока В.Черепкова, в Бурятии местные власти вели борьбу с мэром-коммерсантом Улан-Удэ В.Шаповаловым, а в Кемеровской области разгорелся скандал, связанный с именем мэра Ленинска-Кузнецкого Г.Коняхина, человека с уголовным прошлым, впоследствии арестованного. В этих трех регионах и отработывался искомый правовой механизм. В апреле 1998 г. возник еще один вариант «подавления» городских властей, связанный с введением «прямого губернаторского правления» в городе Прокопьевске Кемеровской области.

Участники конфликтов, заинтересованные в снятии «всенародно избранных», пришли к выводу, что отстранение возможно только при наличии доказательств нарушения ими законов. Правовой механизм был предложен Конституционным судом по запросу Народного хурала Бурятии: бурятские парламентарии настаивали на том, что главу местного самоуправления может отстранить от власти глава вышестоящего властного органа (речь шла о возможности президента Бурятии снять мэра Улан-Удэ). Однако Конституционный суд не признал такой сценарий отстранения законным, ссылаясь на отсутствие подчиненности в отношениях между органами государственной власти и местного

самоуправления. В противном случае по всей России был бы запущен механизм снятия губернаторами и президентами республик неугодных глав местного самоуправления, а это привело бы к беспрецедентной дестабилизации политической ситуации в регионах. Однако законный выход из ситуации все же был найден, тем более что к октябрю стали общезвестными факты избрания главами местного самоуправления одиозными фигур, осуществлявших на своем посту незаконную деятельность (вспомним личное внимание Б.Ельцина к делу Г.Коняхина). Решение об отстранении от должности главы исполнительной власти принимается судебной и законодательной властями. Сначала должен пройти суд, который вынесет постановление о деятельности главы местного самоуправления. Затем решение об отстранении выносят местные органы законодательной власти. Таким образом, снять, предположим, мэра одного из городов губернатор не в силах. Однако если мэр совершил признанные судом противоправные действия и не пользуется поддержкой большинства депутатов местного парламента, то ему придется оставить свое кресло, после чего назначаются новые выборы. Итак, если ограничить власть «всенародно избранных» удалось лишь в небольшой степени, то вопрос об их снятии решен Москвой, хотя эта процедура оказалась сложной. Она была соблюдена в Бурятии, где впервые был создан прецедент отстранения всенародно избранного мэра Улан-Удэ, а в марте 1998 г. избран новый глава администрации.

Смена караула

За весенне-летним пробуждением молодых сил, как известно, приходит осень, а осень – время «патриархов». Анализ событий показывает, что осенью 1997 г. и зимой 1997-1998 гг. «контрреволюционный потенциал» А.Чубайса был исчерпан, его весенне-летнее наступление на провинцию захлебнулось. В этой связи интересна позиция главы государства во всех описываемых процессах. В течение 1997 г. он колебался между двумя ролями в отношениях с губернаторами – «отца» и «централиста». Поначалу казалось, что чубайсовская политика является одновременно и президентской. Действительно, в мае-июне 1997 г. президент России поддержал развитие местного самоуправления, хотя это был скорее демонстративный шаг. Известность получила история о том, как президентскими службами был подготовлен проект указа об основных направлениях реформы местного самоуправления. Но Б.Ельцин неожиданно отказался подписать указ, так как, по его мнению, в тексте недостаточно четко была выражена мысль о том, что поддержка местного самоуправления является приоритетом президента. Показательно и заявление Б.Ельцина о трех этапах власти (федеральная, региональная и местная), причем местное самоуправление является первым этапом, с которого, по словам президента, начинается строительство здания. Не случайно в своем тогдашнем радиобращении Б.Ельцин впервые использовал понятие «местная власть», понимая под

этим только органы местного самоуправления. «Второй», то есть «губернаторский», этаж становился в популяризованной президентом схеме государственного строительства лишним или, по крайней мере, вторичным, промежуточным.

Однако в роли «отца» президент выглядел все-таки более органично и не собирался от нее отказываться. Он неоднократно встречался с главами субъектов федерации, в том числе «оппозиционерами», демонстрировал им свое внимание, подписывал с ними договоры о разграничении полномочий. В обещаниях, данных президентом на этих встречах, содержались важные уступки регионам. О внимании Б.Ельцина к губернаторам говорили и его поездки по стране.

Б.Ельцин, как и прежде, стремился показать, что отношения с республиками останутся его прерогативой. В июне 1997 г. он провел встречу со всеми главами республик, затем отдельно встречался со многими из них. Можно было заметить признаки изменившегося отношения к «привилегированным» субъектам федерации: Б.Ельцин требовал от республиканских лидеров привести местное законодательство в соответствие с общероссийским. Одновременно он показывал президентам республик, что не намерен портить с ними отношения и поощрять «наезды» типа немцовских.

Как можно было предположить, поддержка Б.Ельциным «централистской» линии оказалась недолговечной. Уже летом 1997 г. наметился перелом, который можно связать с подписанием договора о разграничении полномочий с главой администрации Самарской области. Одно из его положений совершенно очевидно расходилось с теми тенденциями в региональной политике федеральных властей, которые доминировали на протяжении года: речь шла о фактической передаче управления промышленными предприятиями, которые находятся в федеральной собственности, комитету по управлению имуществом Самарской области. Как уже отмечалось, политика федеральных властей, и прежде всего группы А.Чубайса, была направлена как раз на ужесточение централизованного контроля за федеральной собственностью в регионах, в том числе через передачу рычагов этого контроля представителям президента на местах. Договор с Самарской областью фактически разрушал проделанную работу в одной из самых крупных и экономически развитых российских областей, которая является донором федерального бюджета⁴.

В начале осени 1997 г. президент осознал необходимость продемонстрировать, что именно он, а не А.Чубайс или Б.Немцов, определяет политику центра в отношениях с регионами и заинтересован в нормализации этих отношений. Сентябрьское заседание Совета по местному самоуправлению прошло тихо и как-то незаметно, без той помпы, которая имела место на прежних собраниях. Причиной тому стало охлаждение президента к предложенной «молодыми реформаторами» политике искусственного стимулирования местного самоуправления. К началу октября, когда стало ясно, что попытка

⁴ Заметим, что в регионах все чаще звучат предложения центра заключить сделку «трансферты в обмен на собственность», т.е. в субъектах федерации согласны отказаться от финансирования из центра (или списать долги федерального центра), получив взамен государственные акции находящихся на их территории предприятий. Как стало известно из откровенного выступления М.Бойко, центр искусственно тормозил исполнение указа Б.Ельцина, который позволяет проводить передачу акций регионам в счет федеральных долгов по трансфертам.

федерального центра, и прежде всего А.Чубайса, дестабилизировать ситуацию в Приморском крае руками владивостокского мэра В.Черепкова полностью провалилась, отношение федерального центра к губернатору Е.Наздратенко стало более спокойным.

31 октября 1997 г. Б.Ельцин выступил со специальным радиообращением, целиком посвященным региональной политике, вернув себе инициативу, которая на время была им же отдана в руки «молодых реформаторов». Можно сделать вывод, что весенне-летнее наступление А.Чубайса на регионы и региональную элиту завершилось. «Молодые реформаторы» не добились ни одной из поставленных ими политических целей, но сумели многое изменить в отношениях центра с регионами. Убедившись в этом, президент вновь предстал в привычной для него роли арбитра, готового уделять постоянное внимание региональным проблемам.

Заметим, что в ельцинском обращении ни слова не было сказано о местном самоуправлении, представителях президента и других «новинках сезона». Речь шла только об отношениях федерального центра с субъектами федерации и путях укрепления этих отношений. Б.Ельцин подтвердил стратегическую линию на создание договорной федерации и приоритетность отношений с губернаторами и президентами республик. Обращение прозвучало на следующий день после заключения очередной серии таких договоров. Уже в начале ноября 1997 г. число регионов, удостоившихся права заключить договор, достигло 40, а к лету 1998 г. ими располагали более половины субъектов федерации. Путь, избранный федеральными властями в отношениях с регионами, неоднократно подвергался обоснованной критике. Однако в рамках существующей политической конъюнктуры такая политика позволила центру максимально затянуть процесс федеративного строительства и сделать договор о разграничении полномочий «пряником», вручаемым тому или иному региональному руководителю в «благодарность за службу» или в качестве политического аванса.

Итак, президент Б.Ельцин впервые стал выступать в роли верховного арбитра, регулирующего отношения между центром и регионами. Рамочные условия президентской политики таковы: центр порицает «региональную вольницу», автономистские устремления отдельных регионов, их правовой сепаратизм, но вместе с тем не собирается восстанавливать «тотальную опеку» (слова Б.Ельцина) над территориями. В президентском послании в качестве базовой провозглашается такая форма отношений между центром и регионами, как заключение договоров о разграничении полномочий, что, по мнению центра, позволяет в индивидуальном порядке урегулировать отношения внутри федерации.

События, происходившие в конце 1997 – начале 1998 г., показали, что *инициатива в проведении региональной политики целиком перешла в руки президента и его администрации*. Эта политика признает приоритетными отношения федеральной исполнительной власти с исполнительной властью субъектов федерации – губернаторами и президентами республик. В то же время ее смысл состоит в том, чтобы

сбалансировать интересы, во-первых, центра и губернаторов, во-вторых, губернаторов и местного самоуправления. Большое внимание отводится регламентации деятельности региональной власти, продолжается развитие отношений с главами местного самоуправления. Эта политика не похожа ни на «либеральную», которая проводилась до 1996 г., ни на «централизм» А.Чубайса, хотя в ней есть элементы и того и другого.

Президент начал активные действия по установлению собственного контроля над регионами. К концу 1997 г. А.Чубайс и его группа были отстранены от формирования региональной политики. В отставку был отправлен заместитель главы президентской администрации А.Казаков, многие годы отвечавший за это направление. Пострадал и М.Бойко, занимавшийся вопросами местного самоуправления (как их понимал А.Чубайс). Место А.Казакова некоторое время занимала В.Митина, назначение которой свидетельствовало о том, что инициатива в отношениях с регионами перешла от команды А.Чубайса к президенту и лично с ним связанным людям. Известно, что В.Митина – протеже и подруга дочери президента Т.Дьяченко. До последнего времени она работала первым заместителем префекта Зеленоградского административного округа Москвы (выпускница Московского института электронной техники, бывший сотрудник НИИ молекулярной электроники). В политику В.Митина попала как доверенное лицо Б.Ельцина и заместитель председателя Зеленоградского горсовета. Доверенным лицом его она была трижды – в 1989, 1991 и 1996 г., в последний раз возглавляла совет доверенных лиц президента, по собственным словам, была с президентом во все его «критические дни». Ясно, что говорить о приходе в президентскую администрацию профессионала в сфере региональной политики не приходилось. Как и в случае с А.Казаковым, назначение куратора регионов находилось в русле политической целесообразности и означало стремление президента взять отношения центра с регионами под свой личный контроль. Ту же тенденцию отражала последующая замена В.Митиной, работу которой посчитали неэффективной, на В.Путина, «старожила» администрации, в мае 1998 г., но последний вскоре ушел на повышение, возглавив ФСБ.

Показательно и то, что декабрьскую встречу с мэрами проводил глава президентской администрации В.Юмашев. Этот факт наглядно свидетельствовал о том, к кому переходит инициатива в формировании региональной политики. Ясно, что сдерживать разбухшие амбиции мэров федеральному центру уже не под силу, да это и не нужно. На встрече В.Юмашева с мэрами некоторые градоначальники требовали издать указ о собственности на городскую землю. Они же призывали президента проводить на подведомственных им территориях разного рода эксперименты, например, по введению Налогового кодекса, который может быть заблокирован в Совете Федерации (предложение новгородского мэра А.Корсунова). Другой постоянный и активный участник московских встреч с главами местного самоуправления мэр Екатеринбурга А.Чернецкий призывал разделить налоги между уровнями власти,

причем предлагал налог на недвижимость перевести в распоряжение муниципальных властей. В сущности, речь опять шла об усилении экономических прав и полномочий городских властей в ущерб властям региональным. Только теперь внимательным слушателем вместо А. Чубайса стал В. Юмашев.

Важно отметить некоторое изменение политических целей центра в отношениях с «местным самоуправлением». Мэры крупных городов воспринимаются прежде всего как дополнительный (а местами – основной) инструмент воздействия на избирателей. Во многих регионах администрация президента не рассчитывает на действующих губернаторов и реальную поддержку ими «партии власти» в ходе будущих федеральных кампаний. Она полагает, что губернаторов могут подменить мэры крупных городов, многие из которых действительно являются политиками, более «лояльными» по отношению к федеральной «партии власти»⁵. Электоральный аспект отношений с мэрами принимался во внимание и раньше, сейчас он становится основным. Известно, что в администрации ведется целенаправленная работа с мэрами, в частности, в плане их «накачки» как публичных политиков. Заметим, что вряд ли такие попытки Москвы играть сразу на двух досках – «губернаторской» и «мэрской» – нравятся губернаторам, тем более, если Москва явно предпочитает мэра губернатору, что имеет место в ряде регионов.

Тем не менее определившаяся к началу 1998 г. президентская политика в отношении местного самоуправления все-таки отличалась от политики «молодых реформаторов». Она предусматривала не только искусственную «накачку» городских и районных администраций властью и полномочиями, но и пересмотр баланса интересов субъектов федерации и органов самоуправления. Об этом свидетельствует последний вариант решения знаменитого «удмуртского дела». В декабре 1997 г. вышел указ президента «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской республике». Положения этого указа были подтверждены в ходе визита В. Митиной в Ижевск незадолго до выборов мэров удмуртских городов в апреле 1998 г. Речь идет об определении понятия «субъект местного самоуправления» (как известно, именно неопределенность в вопросе о том, что же является так называемым «муниципальным образованием», порождает конфликты по всей стране). В соответствии с трактовкой, используемой в президентском указе, местное самоуправление создается в городах и сельских поселениях, то есть в населенных пунктах (по удмуртским законам так и было, но с той разницей, что города республиканского подчинения типа Ижевска включались в систему государственной власти, а не местного самоуправления). Это значит, что в Ижевске должно было быть воссоздано местное самоуправление, входящее в республиканскую властную вертикаль. Однако администрации районов республики отнесены к государственной власти и, следовательно, остаются под полным контролем республиканских властей. Принятие этого решения

⁵ Не случайно Москва так нервно отреагировала на избрание мэром Нижнего Новгорода «несистемного» А. Климентьева и сделала все, чтобы не допустить его к власти.

демонстрирует, что региональная политика президента направлена на поиск компромиссов между государственной властью в субъектах федерации и местным самоуправлением.

Однако действия федерального центра и заявления его представителей в отношении регионов в 1998 г. почти не предусматривали уступок исполнительной власти субъектов федерации. Напротив, прослеживалось стремление федеральной власти усилить контроль за региональными политическими процессами. Показательным стал указ Б.Ельцина «О нормативных правовых актах губернатора Курской области», в котором отмечалось, что отдельные постановления А.Рущого противоречат Конституции и федеральному законодательству. Президент приостановил их действие и предложил губернатору привести постановления в соответствие с законами РФ. В феврале 1998 г. центр инициирует проверку субъектов федерации для изучения условий развития местного самоуправления. Определяется список из 14 регионов, подлежащих проверке, которая, впрочем, заканчивается ничем из-за заинтересованности центра в поддержке губернаторами кандидатуры С.Кириенко на пост премьер-министра.

В период, когда правительство России возглавлял С.Кириенко, региональная политика центра стала значительно жестче, чем во времена В.Черномырдина. Во многом это предопределило отношение губернаторов к молодому премьеру. Однако не только правительство, но и президентская администрация, федеральные судебные органы действовали в том же направлении. Именно в этот период был создан Конгресс муниципальных властей, вышел «указ о коллегиях». Готовился проект президентского указа, который определяет механизм приведения нормативных актов субъектов федерации в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством. И самое главное: отработывалась технология «экономического сдерживания», предусматривающая введение ограничений на доступ регионов к фонду трансфертов в зависимости от экономической политики администраций. Воплотить идеи «экономического сдерживания» в жизнь были призваны новый вице-премьер российского правительства В.Христенко, бывший вице-губернатор Челябинской области и новый министр национальной и региональной политики Е.Сапиро, являвшийся председателем законодательного собрания Пермской области до конца 1997 г. Попытки центра поставить регионы в полную финансовую зависимость и обеспечить прозрачность региональных бюджетов просматривались в соглашениях об «оздоровлении финансов», которые заключались правительством с регионами.

Таким образом, региональная политика Москвы в период, когда ее определяла президентская администрация, включала несколько аспектов: стимулирование местного самоуправления, поиск компромиссных решений в его взаимоотношениях с властями субъектов федерации, приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. В рамках такой политики существуют большие

возможности как для сдерживания политических амбиций субъектов федерации и их недостаточно «лояльных» руководителей, так и для их поощрения. Это и требовалось Кремлю: любимая им политика кнута и пряника на зыбком правовом поле продолжается.

Итак, к концу 1997 г. федеральный центр адаптировался к новой ситуации в регионах, созданной «революцией» 1996 г. Поход группы А. Чубайса против региональной элиты не удался, авторы новой концепции отношений центра и регионов были отстранены от ведения дел. Инициатива перешла в руки президента и его окружения. Однако в ходе весенне-летнего наступления на регионы были созданы нормативная база и институциональная инфраструктура, которые в любой момент могут быть использованы и приведены в действие. Но принимать решение об изменении баланса сил в пользу губернаторов или их противобесов собирались президент и его окружение. Б.Ельцин в рамках своей традиционной политики намеревался поощрять в зависимости от ситуации то одних, то других. Игра на правовой неопределенности продолжалась, и она усграивала президента.

**Тезис —
антитезис —
синтез:
гегелевская
диалектика
президентской
региональной
политики**

В первой половине 1998 г. произошла новая развязка. Свои должности во властных структурах потеряли лидеры двух основных линий в российской региональной политике — «либеральной» и «централистской» — самые влиятельные контрагенты региональной элиты в федеральном центре. Политика чубайсовского «централизма» была как бы реакцией на черномырдинский «либерализм» (как антитезис и тезис у Ф.Гегеля). В марте 1998 г. президентская администрация, как явствует из сказанного выше, «синтезировала» черномырдинскую и чубайсовскую политику, а вслед за тем избавилась от премьер-министра и первого вице-преьера.

Неожиданная отставка правительства и премьер-министра В.Черномырдина привела к изменению конфигурации отношений федерального центра и регионов. В.Черномырдин был ключевой фигурой в этой системе взаимоотношений и во многом выполнял стабилизирующую функцию, не допуская явного противоречия между интересами федерального центра и региональной элиты. Именно он в 1997 г. сбалансировал благословленную Б.Ельциным радикальную политику «молодых реформаторов», направленную на создание системы «сдержек и противовесов» руководителям исполнительной власти субъектов федерации.

Отправленный в отставку премьер принимал важные решения по вопросам социально-экономического развития регионов, и ему без особого труда удавалось находить общий язык с региональными лидерами: сказывались и давние личные связи, и стремление премьера «дружить» со всеми регионалами вне зависимости от их политической и «клановой» ориентации, и кулуарный «номенклатурный консенсус», обусловленный социальной близостью, своего рода психологической совместимостью премьера и большинства губернаторов. Кроме того,

В.Черномырдин вел небезуспешную работу по сплочению региональных лидеров вокруг собственной персоны – с некоторыми из них у него складывались особые отношения, формировалась клиентела из числа российских губернаторов. В конце концов и «Наш дом – Россия», каким бы слабым он не казался, выполнял до определенной степени роль объединителя региональных элит вокруг конкретной фигуры В.Черномырдина, так как отношение региональных лидеров к НДР всегда коррелировало с их отношением к его главе.

После отставки В.Черномырдина стиль и содержание отношений центра и регионов серьезно изменились. В отставку ушли именно те фигуры, которые в последнее время активнее других работали с регионами, выезжали на места, знакомились с ситуацией, решали вопросы регионального развития. Тем временем членами правительства стали «диссиденты» региональной элиты, находящиеся в сложных отношениях с губернаторами в своих регионах, – В.Христенко, Е.Сапиро, В.Гоман. Не удивительно потому, что новое правительство, и прежде всего сам С.Кириенко, не пользовались авторитетом у региональной элиты.

Заслуживает внимания реакция региональных лидеров на отставку правительства В. Черномырдина. Большинство восприняло ее с недоумением и плохо скрываемым удивлением, хотя центральные электронные СМИ всячески пытались представить дело так, будто ничего особенного не произошло, и подавали соответствующим образом единичные комментарии региональных лидеров. Особенно пострадали те из них, у которых были хорошие отношения с премьером. Правда, к моменту отставки явных сторонников В.Черномырдина в региональной элите было мало, не более десятка-полтора. Позиции экс-премьера во многих регионах ослабли в результате проигрышей его сторонников на губернаторских выборах.

Но характерно и другое. Практически никто из региональных лидеров публично не высказал своего сожаления и тем более протеста по поводу случившегося. Региональная элита быстро адаптировалась к новой ситуации. В.Черномырдин потерял свой главный козырь в диалоге с регионами – кресло премьер-министра и оказался в новой роли – политика, который вынужден заново выстраивать систему отношений с региональной элитой, опираясь на старые личные связи и НДР. Многие губернаторы сочли необходимым посетить экс-премьера, на съезде НДР к движению примкнули новые руководители регионов. Вместе с тем целый ряд региональных лидеров (например, Д.Аяцков) оценили ситуацию как окончательный переход инициативы к президенту и поспешили продемонстрировать свою лояльность Б.Ельцину, попутно «отрекаясь» от бывшего премьера. В большинстве своем региональная элита продемонстрировала готовность и к торгу с президентскими структурами и новым правительством, и к сохранению отношений с экс-премьером.

После ухода В.Черномырдина и А.Чубайса правительство из центра принятия самостоятельных решений в сфере региональной политики

стало превращаться в инструмент президентской политики. Президент и его ближайшее окружение окончательно превратились в главную и единственную элитную группу федерального уровня, выстраивающую отношения с регионами. Вся региональная элита должна была перестраиваться непосредственно под президента и его администрацию, отношения с которыми у нее были традиционно напряженными. Принятие решений, выгодных регионам, стало более редким явлением, чем раньше, хотя С.Кириенко в конце своего премьерского срока активизировал работу с региональными элитами, стал выезжать на места, принимать решения в поддержку отдельных промышленных предприятий. У него установились неплохие отношения с одним из лидеров региональной элиты – Ю.Лужковым. Но все равно при С.Кириенко происходило ослабление влияния региональной элиты на федеральную политику: у регионов в центре не было влиятельных защитников и лоббистов, правительство проводило линию на ужесточение финансовой политики и не давало им поблажек.

Летом 1998 г. внимание президента к регионам неожиданно стало ослабевать. После ухода В.Путина в администрации президента так и не назначили куратора регионов. Сорвалась широко разрекламированная встреча президента со всеми главами субъектов федерации (успели провести только встречи с главами межрегиональных ассоциаций и республиканскими лидерами). У политики центра, казалось, вообще исчезла региональная составляющая. В правительстве не было единства. Если минфин проводил жесткую линию, то С.Кириенко – консенсусную. Центр переставал играть роль партнера для региональных элит, как «доброе», так и «злое». В обстановке полной неясности они подошли к финансовому кризису августа 1998 г. Многие руководители на местах окончательно сделали вывод, что «так жить нельзя». Их не устраивали ни черномырдинский «либерализм», ни чубайсовский «централизм», ни игры президентской администрации, и это сказалось на последующих событиях.

Отставка С.Кириенко и попытка вернуть в премьерское кресло В.Черномырдина наглядно продемонстрировали расстановку сил в региональных элитах. Как известно, Совет Федерации поддержал кандидатуру В.Черномырдина при его выдвижении на премьерский пост. Это решение объяснялось потребностью многих региональных лидеров в привычном, предсказуемом партнере в центре, готовом восстановить политику «номенклатурного консенсуса».

Интересен список тех, кто активно выступал на стороне В.Черномырдина. Помимо его проверенных соратников по НДР (А.Назаров), которые, кстати говоря, в большинстве своем вели себя тихо, это были губернаторы, ранее не замеченные в особых отношениях с экс-премьером, заинтересованные в поддержке Москвы из-за проблем в своих регионах и в отношениях с центром (Э.Россель, А.Руцкой, В.Платов). На стороне В.Черномырдина выступили как раз те региональные лидеры, позиции которых за последнее время ослабли, нуждавшиеся в

сильной опоре. Наконец, сформировалась группа прочерномырдински настроенных руководителей, имеющих особые отношения с Б.Березовским (в эту группу вошел и А.Лебедь; новоиспеченный красноярский губернатор тоже пытается сформулировать программу региональной элиты, причем антимосковской направленности, но пока ему не хватает авторитета в кругах региональной элиты, и он остается губернатором-одиночкой).

Однако очень многие настороженно отнеслись к экономической программе «нового–старого» премьера. Действовал и психологический фактор: губернаторам надоела унижительная роль снабженцев, выбивающих в правительстве свои законные деньги, а именно в этой роли они находились при В.Черномырдине. Выступления региональных лидеров во время политического кризиса в сентябре 1998 г. показали, что В.Черномырдин уже не является фигурой элитного согласия. Пожалуй, впервые целые группы губернаторов не побоялись выступить против него. Во-первых, это были руководители крупных регионов-доноров. Открыто против В.Черномырдина выступил его бывший сторонник, авторитетный самарский губернатор К.Титов. Не скрывал своего критического отношения к В.Черномырдину Ю.Лужков. К этой группе примкнул и саратовский губернатор Д.Аяцков. Во-вторых, произошла консолидация большей части «красных» губернаторов, не приемлющих политику В.Черномырдина. На заседании Совета Федерации против него выступили коммунисты А.Рябов и И.Шабанов. Обстановка была столь нервной и напряженной, что конфликтующие стороны перешли на личности, и В.Черномырдин показал, что не умеет держать удар и не терпит критики. Его линия поведения в дни кризиса отнюдь не способствовала восстановлению отношений с региональными элитами. В сущности, ему было нечего обещать; во время двух встреч с большими группами регионалов он мог рассчитывать только на психологическое «успокаивание» губернаторов.

После провала В.Черномырдина в борьбе за премьерское кресло и утверждения председателем правительства Е.Примакова, который никогда не работал с губернаторами, но пользуется в их среде авторитетом, в отношениях между центром и регионами опять формируется новая ситуация. Ее основные особенности:

а) дальнейшее ослабление позиций В.Черномырдина как референтной фигуры для региональных лидеров;

б) уменьшение влияния президентской администрации не только на федеральный, но и на региональный политический процесс (в сентябре еще не был решен вопрос даже о том, кто курирует регионы в администрации президента);

в) формирование правительства, в котором отсутствуют претенденты на президентский пост, но имеются опытные хозяйственники, способного стать для регионов авторитетным партнером;

г) «притирка» региональной элиты и правительства Е.Примакова–Ю.Маслюкова, что означает активизацию тех губернаторов, программа

которых ориентирована на возрождение промышленности и аграрного комплекса, в особенности региональных лидеров центристской и левоцентристской ориентации;

д) существенное увеличение политического потенциала Ю.Лужкова, который опять становится наиболее мощным центром притяжения для региональной элиты в рамках процесса подготовки к президентским выборам;

е) усиление горизонтальных связей между регионами, в связи с отсутствием фигур в федеральных органах власти, способных создавать сильные политические кланы с участием губернаторов (сейчас это не могут сделать ни президент, ни «олигархи», ни В.Черномырдин);

ж) усиление влияния группы сильных губернаторов, которые наряду с Ю.Лужковым, Е.Строевым и А.Лебедем становятся политиками федерального уровня (К.Титов, Д.Аяцков).

Таким образом, в 1998 г. в федеральном центре, как в калейдоскопе, менялись фигуры, претендующие на роль главных действующих лиц в региональном политическом процессе. Сначала В.Черномырдин перехватил инициативу из рук «молодых реформаторов». После его отставки президентское окружение пыталось полностью подчинить себе региональную элиту. Одновременно начиналась «накачка» А.Лебеда. Затем на короткое время роль консолидирующей фигуры опять пытался играть В.Черномырдин. Осенью 1998 г., вероятно, начался новый этап в отношениях между центром и регионами. В ближайшее время станет ясно, можно ли говорить об очередной революции в этих отношениях.