

ХРОНИКА ОДНОЙ КОНТРРЕВОЛЮЦИИ:

ОТНОШЕНИЯ «ЦЕНТР-РЕГИОНЫ»

В 1997-98 гг.

Р.Ф.ТУРОВСКИЙ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС: ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

Отношения между центром и регионами являются одним из важнейших факторов российской политики. В современной России региональный политический процесс имеет особую логику. За последние годы Россия и регионы пережили целый ряд 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 региональной власти. Первая революция произошла в 1990 г, она была связана с выборами новых советов на альтернативной основе и усилением советской власти в регионах в ущерб партийной. Революция 1991 г. уничтожила партийную власть как таковую; на смену ей пришла власть назначаемого Москвой главы администрации, но в регионах установилось двоевластие, связанное с большими полномочиями законодательной (советской) власти и ее

противоречиями с исполнительной властью — частью президентской властной вертикали (в республиках же постепенно вводилась президентская форма правления). В результате революции 1993 г. советская власть была уничтожена, ее заменила новая законодательная власть с урезанными правами, центром власти стал губернатор, назначенный президентом.

В 1996 г. в регионах произошла новая, «тихая» революция. В Москве собрался новый Совет Федерации, верхняя палата российского парламента, формируемая по должности 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 всенародные выборы глав исполнительной власти, губернатор из ельцинского назначенца превратился в «минипрезидента», 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 новые или качественно иным образом изменившиеся политические актеры — Совет Федерации, всенародно избранные губернаторы, в т.ч. губернаторы-«оппозиционеры», пришедшие к власти при поддержке КПРФ. 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 чувствуют себя свободнее в отношениях с Москвой.

Они обладают *легитимностью*, подтвержденной всенародным избранием, и чувствуют свою ответственность перед избирателями. Жизнь заставляет губернаторов проводить самостоятельную социально-экономическую политику и защищаться от вмешательства Москвы. У избранных глав исполнительной власти развязаны руки уже потому, что их позиции более адекватны местной политической культуре, что они чувствуют за собой народную поддержку и собираются добиваться этой поддержки на следующих выборах.

За последние полтора года российская региональная элита сильно изменилась и на персональном уровне, в ее составе появилось *большое число новых фигур*. Вливание «свежей крови» сделало региональную элиту более динамичной, нацеленной на отстаивание своих интересов. 48 руководителей из 88 заняли свои посты не ранее декабря 1995 г., т.е. работают не более двух с половиной лет (по состоянию на середину июня 1998 г.). В особенности обновление региональной верхушки затронуло «русские» регионы России – 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 повязаны обязательствами и компрометирующими действиями.

Заметно изменилась *политико-идеологическая структура губернаторского корпуса*. Подавляющее большинство из новых руководителей было поддержано на выборах НПСР и КПРФ. Нельзя не отметить и тот факт, что многие победившие на выбо-

рах 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 характеризует не только те регионы, где к власти пришли кандидаты, выдвинутые 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 таком новом качестве она принялась искать объединительную платформу с тем, чтобы заявить себя в качестве самостоятельной силы. Особенно важен тот факт, что «рост самосознания» региональной властной элиты происходит снизу, ведь прежде попытки интеграции региональной элиты предпринимались сверху, в целях укрепления позиций федеральной власти в преддверии выборов и в интересах отдельных группировок. Теперь губернаторы России все чаще заявляют о ставке на собственные силы в региональном развитии. С этим пришли к власти многие губернаторы от оппозиции, которые изначально не надеялись на благосклонность Москвы.

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, с. 1-2.

Важным фактором укрепления единства региональной элиты становится демонстрируемая ею «*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 *развитие горизонтальных связей* между субъектами федерации. До сих пор региональные лидеры не могли организовать эффективно работающие горизонтальные связи, и Москва успешно гасила их объединительные порывы, играя на эгоистических интересах отдельных регионов. К дальнейшему сближению регионы подтолкнули нестабильность ситуации в центре и неадекватность федеральной политики региональным интересам. Теперь регионы все чаще заключают двусторонние соглашения, заметно активизировалась деятельность межрегиональных ассоциаций.

Весна 1997 г. обозначила новый этап в консолидации региональной элиты. В России началась настоящая *борьба за отстаивание регионального интереса*, в которую включаются практически все руководители регионов. Их интерес стал вполне очевиден, и, можно сказать, банален: они стремились к большей экономической самостоятельности, большим политическим полномочиям. Самый острый конфликт разгорался по поводу финансовых отношений Москвы и провинции: Москва недоплачивает регионам причитающиеся им бюджетные средства, регионы в ответ угрожают прекратить выплаты в центр и перейти на «самофинансирование».

Заметим несостоятельность деления губернаторов на «лояльных» и «оппозиционеров», по крайней мере в отношениях с центром. В борьбу за отстаивание региональных интересов первыми вступили те губернаторы, которые в идеологизированной системе координат считались «реформаторами», а значит, лидерами, которых Москва считала «лояльными» и всячески поддерживала на выборах. Это неудивительно, поскольку они возглавляли наиболее сильные в экономическом отношении регионы, которые меньше зависят от вливаний из центра и где 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 успели окрестить «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 внутри области – были прекращены все расходы областного бюджета, кроме выплаты 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 федерации «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.

Индикатором становления региональной элиты как субъекта политического процесса стала борьба за лидерство, ведь общепризнанного персонафицированного выразителя корпоративного интереса региональной элиты не было. Эту роль «по должности» пытался играть Е.Строев, но по большей части он гасил противоречия между центром и регионами, не противопоставляя интересы конфликтующих сторон. Зато среди региональных лидеров оказалось немало амбициозных и влиятельных персон, претендующих на роль политиков федерального уровня. О своих претензиях на роль объединителя региональной элиты заявил московский мэр Ю.Лужков. Выражать интересы региональной элиты на федеральном уровне стали и такие лидеры, как Э.Россель, Е.Наздратенко, Д.Аяцков, К.Титов, не говоря уже о президентах республик с их постоянно «особым» мнением.

Федеральный центр оказался в непростой ситуации, теперь ему нужно было адаптироваться к изменениям в региональном политическом про-

² К концу года спорными темами стали проект бюджета на 1998 г. и Налогового кодекса, которые, по мнению многих сенаторов, не соответствовали интересам регионов.

цессе, 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 т.ч. С.Кириенко) и самарского мэра О.Сысуева. В этой связи многие заговорили об усилении регионального фактора в российской политике. По крайней мере, можно было говорить о признании 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.

«ЦЕНТРАЛИСТЫ» И «ЛИБЕРАЛЫ»

Оглядываясь назад, теперь можно констатировать, что настоящей региональной политики у федерального центра не было и после микрореволюции 1996 г. Вместо выверенной политики с определенными целями и приоритетами можно было говорить лишь о нескольких тенденциях, причем различные представители федеральной элиты видели отношения центра и регионов по-своему. Выделилась, в частности, «либеральная» линия, выразителем которой стал премьер 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 сфере. Большое внимание уделялось

установлению хороших личных взаимоотношений между премьером и региональными лидерами. О кардинальном пересмотре сложившейся модели государственного устройства речи, естественно, не шло, также как и об ограничении властных амбиций региональных лидеров, борьбе с т.н. «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) проводилась тогдашним российским премьером и в целом, казалось, разделялась президентом.

Но изменения, произошедшие в регионах в 1996 г., сформировали запрос на другой тип региональной политики. Реакцией на усиление самостоятельности региональных лидеров в федеральном центре стало появление *запроса на рецентрализацию*, под которой подразумевалось создание политического механизма, ограничивающего региональную власть, т.е. сдержек и противовесов в системе «центр-регионы». Инициаторами этой политики стали т.н. «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 ГКИ). Главная проблема, волновавшая А.Чубайса, – контроль над собственностью, которая, как известно, находится не во дворе ГКИ и не в Кремле, а в регионах.

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 кусков 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-премьера не было и моральных ограничителей в разворачивании политики, направленной прежде всего против руководителей субъектов федерации. «Молодым реформаторам» сам Бог велел стать во главе новоиспеченной «партии централистов». Ее появление означало *начало «контрреволюции», призванной нейтрализовать последствия тех изменений, которые произошли в региональном процессе в 1996 г., для федерального центра.* Губернаторы стали «неснимаемыми», а противовесов их власти центр не имел, тем более учитывая слабость позиций федеральной власти в регионах и местной судебной власти.

Чубайсовский «централизм» может считаться таковым только с очень большой долей условности. Анализ дальнейших событий покажет, что речь шла отнюдь не о восстановлении властной вертикали. Просто 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» в региональной политике казался безобидным: продолжалась политика элитного консенсуса, только с более жесткими правилами игры. Так можно было подумывать после визита

А.Чубайса в Красноярск на заседание «Сибирского соглашения»: губернаторам А.Чубайс не понравился, но все было в рамках привычных взаимоотношений. Региональная стратегия «молодых реформаторов» включала в себя усиление их «просветительской» деятельности, выражающееся в постоянных выездах в регионы и налаживании связей с региональными элитами на местах, выработку комплекса обещаний и уступок региональным элитам в обмен на получение с их стороны гарантий поддержки секвестра бюджета и проведения жилищно-коммунальной реформы на условиях федерального центра. Однако региональная элита уже тогда справедливо опасалась, что по сложившейся традиции неизбежное сокращение трансфертов в регионы будет осуществляться по принципу политической целесообразности. Собственно, сам А.Чубайс дал повод так думать, заявляя, что трансферты будут поставлены в зависимость от темпов относительного сокращения дотаций из региональных бюджетов в жилищно-коммунальную сферу.

Серьезные изменения начались в мае. 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 естественных противовесов этому центру власти были выбраны два института – местное самоуправление и представители президента в регионах. Развитие т.н. «местного самоуправления» (в кавычках, поскольку оно было востребовано для решения конкретной ситуативной политической за-

дачи, а не для развития гражданского общества) стало «темой года», а институт представителей президента как бы пережил второе рождение: были пересмотрены его функции и полномочия. О внедрении этих инноваций речь пойдет в двух последующих частях данной главы. Заметим, что под местным самоуправлением понимались главы администраций районов и городов России, более того, была избрана тактика «точечной» работы с мэрами крупных городов.

Симптоматичными стали и изменения в отношениях федерального центра с республиками, которые также были инициированы группой А.Чубайса: на повестке дня значилась «антисуверенизация». Здесь оба первых вице-преьера работали в унисон. «Провинциал» на заседании правительства, прошедшем в начале июня, 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 королями» и никто не решался публично посягать на их права и свободы. Это событие укладывается в один ряд с предшествовавшим ему майским 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 со-

циально-экономические проблемы чрезмерным, по его мнению, присутствием государства в экономике. «Наезд» А.Чубайса на Якутию 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, 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 же 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-преьера в Якутию, гласил: «Анатолий Чубайс, собиратель земли русской». Возможно, А.Чубайс хотел обыграть общественный запрос на наведение порядка в стране и выступить в роли «государствен-

ника», восстанавливающего ее единство. По крайней мере, многие наблюдатели серьезно заговорили о проснувшемся у первого вице-преьера «государственном» инстинкте и приветствовали его усилия по «собиранию 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 через развитие других властных институтов.*

Теоретически такое сдерживание можно проводить по-разному. Существенное внимание было уделено использованию «конвенциональных» инструментов контроля над регионами, в частности, усилению прокурорского надзора. Сплошь и рядом 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.). Контролирующую функцию стал исполнять Государственный антимонопольный комитет (можно вспомнить его недавний конфликт с московскими городскими властями). За вопросы контроля за региональным законодательством все активнее стал браться Минюст. Все вместе эти структуры, нередко координируя

свою деятельность, взялись за решение проблемы, известной как «правовой беспредел» в регионах.

Однако в Москве решили по-другому расставить акценты в политике сдерживания губернаторов. Здесь не уповали на судебную власть, по старой памяти не хотели усиливать для этих целей законодательную власть, боялись по-серьезному начинать политику экономических санкций по отношению к регионам, а вот перераспределение власти в пользу местного самоуправления и представителей президента пришлось как нельзя кстати.

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

Интересным в этой связи представляется поведение 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. (с предвыборными целями). Премьер

виделся губернаторами как достаточно надежная опора: от него ждали помощи и действительно ее получали. Он, судя по всему, выбрал тактику выживания, когда же 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 экономический инструмент, все возможности премьерской должности. Например, в качестве новой уступки регионам им были предложены т.н. локальные свободные экономические зоны. На заседании консультативного совета по иностранным инвестициям премьер В.Черномырдин заявил о возможности создания не менее десятка таких СЭЗ. Еще летом премьер, казалось, подчинился чубайсовской линии на «обрезание» особых полномочий регионов, когда была закрыта зона экономического благоприятствования «Ингушетия» и правительством в резкой форме было заявлено 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 для себя группу наиболее важных и надежных. «Либеральный» подход к региональной элите оказался вновь востребован — на некоторое время.

Таким образом, в течение прошлого года игра шла в рамках треугольника Чубайс-Черномырдин-губернаторы, причем позиции последних все актив-

нее озвучивал Ю.Лужков. Инициатива со стороны федерального центра принадлежала А.Чубайсу. В.Черномырдин тем временем выжидал, а Ю.Лужков «окучивал» регионы. Проанализируем «взлет и падение» А.Чубайса как автора новой концепции региональной политики в России.

ИГРА В МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

На пути интеграции региональной элиты и ее самоутверждения стояла проблема, созданная не без участия «руки Москвы», – проблема *властной вертикали*. 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. Самое 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. Везде, на всех уровнях власти прошли выборы, в большинстве регионов главы районных и городских администраций обрели ту же самую новую 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, тогда как на районном и городском уровне остались прежние руководители, причем поддерживавшие на выборах проигравшую

сторону. Особенно острыми обещали 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 считала, что сможет получить политические преимущества, выступив на стороне глав районных и городских администраций – т.н. «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 у нас 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 госвласти в Удмуртской Республике» и «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике». Цель была – воссоздать в республике властную вертикаль и сделать ситуацию более управляемой. Новым законам поначалу подчинился и всенародно избранный глава местного самоуправ-

ления 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 направлении, недостаточными (работа председателя Госсовета А.Волкова по исполнению решения Конституционного суда в указе признается 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 хотят разыграть 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 «централист-

ской». На деле она влекла за собой дальнейшую «анархизацию» государственной власти, *в борьбе с властными амбициями центр фактически уничтожил все возможности нормального управления и субординации.*

А.Чубайс сделал ставку на укрепление своих отношений с главами городских администраций, которые, по его логике, призваны ограничить властные амбиции губернаторского корпуса. В мае состоялась беседа первого вице-преьера 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 бюджетах, а не в областных. Очевидно, что 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 многополосности и усилением внутрорегиональных противоречий. Этого, собственно, и добивались «молодые реформаторы», подыгрывая амбициозным городским руководителям.

Крупнейшим прорывом в этом направлении стал созыв совета по местному самоуправлению при президенте РФ. Деятельность этого совета изначально ставилась под контроль А.Чубайса, о чем свидетельствовало назначение секретарем совета М.Бойко. Последний и давал комментарии журналистам после проведения заседания, в которых открыто подтвердил намерения чубайсовской групп-

ровки 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 конгресс как 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 сути речь шла о создании параллельного Совета Федерации, составленного по должности из руководителей районного и городского звена. Этот квазисенат был призван каким-то образом уравновесить сенат конституционный, но Конгресс муниципальных властей создан не был (на недавней встрече представителей Ассоциации сибирских и дальневосточных городов этот вопрос вновь был поднят). Зато появился Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при правительстве РФ под председательством Б.Немцова.

Союз «федералов» и «самоуправленцев» выглядел демонстративным, поскольку был задействован механизм «прямой связи» между ними – встречи основных фигур из 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. Такие демонстративные шаги предпринимаются прежде всего в регионах, где губернаторы пришли к власти при поддержке оппозиции. Первой ласточкой стал состоявшийся в начале июня 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 демонстративным и чисто политическим. Москва показала, что она все-таки 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 близкий к НДР В.Тарасов. Далее звонки президента мэрам и главам районных администраций стали на несколько месяцев своеобразной традицией; чести удостоились В.Прохоренко (Новороссийск), И.Нестеров (Новозыбков Брянской области), С.Поносова (Белогорск Амурской области), В.Елшин (Галичский район Костромской области) – все они могут быть отнесены к числу «лояльных» федеральной «партии власти» руководителей в регионах, где к власти пришли «оппозиционеры».

Губернаторы, получившие «мандат народного доверия», должны были в такой ситуации почувствовать себя очень неуютно. 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 говорила 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, т.е. 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.

Таким образом, «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 балансе отношений между центром и регионами должны были стать *представители президента*. Тема расширения их полномочий витала в воздухе, муссировались 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 значимый 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 из простого информатора президентской администрации превратится в человека, облеченного властью. *Представители президента должны были осуществлять контроль работы территориальных структур федеральных органов и федеральной собственности в регионах.* Помимо традиционных функций информирования президента и его структур о политических и социально-экономических процессах, происходящих в регионах, представитель президента был призван контролировать исполнение президентских указов и распоряжений, федеральных законов и программ, использование федерального имущества и средств из федерального бюджета. Было ясно, что после ввода президентского указа в действие в регионах появится еще один противовес исполнительной власти субъектов федерации. Указ вышел в июле, когда игра в «местное самоуправление» уже была в полном разгаре, а встревоженный Совет Федерации как раз ушел на летние каникулы (указ от 9 июля «О полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ»).

В развитие указанной тенденции 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 (структура ГКИ-МГИ), силовые структуры (МВД, ФСБ), прокуратура и др. Если раньше эти структуры если не управлялись, то хотя бы курировались местными администрациями

(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 на местах, которые призваны закрепить независимость федеральных служб на местах от местной исполнительной власти, а значит ограничить тенденции регионализма. Указ о коллегиях с запозданием, но появился в мае 1998 г.

Лишним доказательством того, что усиление представителей президента является частью более обширного плана, оказалось любопытное положение прошлогоднего 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 замыслам их «архитекторов», эти два совершенно разных института могли объединиться, что не укладывается в логику наведения порядка, но зато укладывается в логику «антигубернаторского похода» группы А.Чубайса.

Ясно, что для управления федеральными службами представитель президента должен обла-

дать определенным опытом. Поэтому внимания заслуживает кадровая чистка корпуса представителей президента, которая активно проводилась администрацией в 1996-97 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 выдвинулись 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 области, С. Соколов во Владимирской, В. Спиридонов в Краснодарском крае, В. Христенко, затем Н. Суденков в Челябинской области), 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 АО. Представители президента менялись и в тех регионах, где одних «лояльных» губернаторов в ре-

зультате выборов сменили другие (Иркутская и Нижегородская области), причем в Нижегородской области 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 уволены и в некоторых регионах, где смены власти не произошло – в Вологодской, Пермской, Свердловской, Тверской, Ульяновской областях, Коми-Пермяцком АО, по особым причинам – в Приморском крае, где «централисты» начали эксперимент по урезанию полномочий губернатора (см. ниже). Итого в 21 крае, области и автономном округе в 1997 г. появился новый «наместник государя».

Знаком времени стало постепенное 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 одна за другой почти все остальные республики получили такой «подарок», свидетельствующий о намерениях центра контролировать или хотя бы плотно 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, Да-

гестан, 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 чувствительным. Об этом свидетельствует, в частности, выступление тамбовского губернатора А.Рябова на заседании Совета Федерации. В его регионе сложилась самая сложная ситуация: мэр Тамбова В.Коваль (ныне покойный) одновременно являлся 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 идеале добиться его смещения (отрабатывались варианты смещения всенародно избранного губернатора президентским указом³). 23 мая президент Б.Ельцин назначил полномочным представителем президента в Приморском крае начальника управления ФСБ по краю 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». В крае фактически вводился особый порядок управления (известный в новейшей российской истории как ОПУС).

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 по согласованию

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

выдачи квот на промысел рыбы, морепродуктов и леса. Таким образом, в крае была создана параллельная власть, под которую Москва начала выделять средства Приморью.

Однако, «сбалансировав» губернатора представителем президента, Москва не смогла решить вторую политическую задачу и добиться смещения Е.Наздратенко. 10 июня на брифинге руководитель правительственного департамента культуры и информации И.Шабдурасулов сообщил, что президент может принять решение о смещении Е.Наздратенко, поскольку якобы есть 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 на самом деле отсутствовал. К тому же, как политик губернатор оказался сильнее своих оппонентов, именно его поддержала региональная элита, собравшаяся в Совете Федерации. Надо признать, что «модельный» регион был выбран неудачно, вероятно, эмоционально, без продумывания последствий. Уже в конце июня в исполнительной власти Приморского края был восстановлен статус-кво: и губернатор, и мэр остались на своих местах.

Таким образом, в Приморском крае оказался реализован только один из ходов федеральной власти против всенародно избранных губернаторов, когда власть последних ограничивается представителями президента. Но дальнейшая история показала, что у федерального центра нет ресурсов для поддержания жизнеспособности федеральных структур на местах и выплаты им долгов. Это означает, что *чисто политическое решение об усилении*

представителей президента, оправданное в рамках «политики сдерживания» и, возможно, неплохое при условии стабильного развития страны, в ситуации экономического кризиса не было подкреплено никакими ресурсами, кроме силового давления на губернаторов и имитации решения проблем в публичном пространстве. По сути представителей президента, того же В.Кондратова «подставили», дав им полномочия, но не обеспечив средствами для их реализации – за неимением таковых. В результате В.Кондратов в феврале с. г. обратился к президенту с просьбой лишить его особых полномочий, что и было сделано. Политика усиления представителей президента и создания в регионах параллельной власти не была обеспечена ресурсами, а потому провалилась в Приморье и грозит провалиться в любом другом регионе, где центр реально введет в действие механизм создания коллегий федеральных служб и наделяния представителей президента правом принятия управленческих решений.

В ходе осуществления политики «рецентрализации» на повестку дня встал *вопрос о возможности снятия всенародно избранного руководителя исполнительной власти.* Проблема «неснимаемости» губернаторов давно волновала Москву, которая сразу после губернаторских выборов задумалась о путях ее решения. В ходе «приморского эксперимента» эту проблему пытались решить с помощью силового давления. Направленная компрометация действующего губернатора могла, как предполагали ее инициаторы, лишить Е.Наздратенко легитимности в глазах избирателей и мотивировать шаги центра по введению в регионе особого порядка управления. Однако неудачная лобовая атака на примор-

ского губернатора заставила задуматься о выработке 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 запустить 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. На этих трех случаях 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.

Действующие лица конфликтов, заинтересованные в снятии «всенародно избранных», пришли к выводу, что отстранение возможно только при условии доказательства нарушения ими законов. Правовой механизм был предложен Конституционным судом по запросу Народного хурала Бурятии: бурятские парламентарии настаивали на том, что глава местного самоуправления может отстранить от власти глава вышестоящего властного органа (в бурятском случае речь идет о возможности президента Бурятии снять мэра Улан-Удэ). Однако Конституционный суд не признал такой сценарий отстранения законным, ссылаясь на отсутствие подчиненно-

сти в отношениях между органами госвласти и местного самоуправления. В противном случае по всей России был бы запущен процесс 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 общеизвестными факты избрания главами местного самоуправления одиозных фигур, осуществлявших на своем посту незаконную деятельность (вспомним личное внимание Б.Ельцина к делу Г.Коняхина). Решение об отстранении от должности главы исполнительной власти отдается в руки судебной и законодательной ветвей власти. Сначала должен пройти суд, который вынесет свое решение о деятельности главы местного самоуправления. Далее решение об отстранении принимается местным органом 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, и будут назначены новые выборы. Таким образом, если ограничить власть «всенародно избранных» удалось в небольшой степени, то Москва хотя бы положительно решила вопрос о возможности их снятия, пусть через сложную процедуру. Эта процедура была соблюдена в Бурятии, где впервые был создан прецедент снятия всенародно избранного мэра, а в марте с. г. избрали нового главу администрации Улан-Удэ.

СМЕНА КАРАУЛА

За весенне-летним пробуждением молодых сил, как известно, приходит осень, а осень – время «патриархов». Анализ событий показывает, что осенью и зимой «контрреволюционный потенциал» А.Чубайса был исчерпан, его весенне-летнее наступление на провинцию захлебнулось. В этой связи наибольшего интереса заслуживает роль главы государства во всех описываемых процессах. В течение 1997 г. он колебался между двумя ролями в своих отношениях с губернаторами – «отца» и «централиста». Поначалу казалось, что чубайсовская политика является одновременно и президентской.

Действительно, в мае-июне 1997 г. президент России занял позицию по всемерной поддержке местного самоуправления, которая была более чем демонстративной. Известность получила история о том, как президентскими службами был подготовлен проект указа об основных направлениях реформы местного самоуправления. Но «повернувший голову Кремля» (по собственным словам) к местному самоуправлению Б.Ельцин, собиравшийся подписать указ на заседании Совета по местному самоуправлению, неожиданно отказался это сделать, мотивировав это тем, что в тексте указа недостаточно четко выражена мысль о том, что поддержка местного самоуправления является приоритетом президента. Характерным стало и заявление Б.Ельцина о трех этажах власти (федеральная, региональная и местная), причем местное самоуправление является первым этажом, с которого, по словам президента, начинается строительство здания. Не случайно в своем тогдашнем радиообращении Б.Ельцин впервые использовал понятие «местная

власть», понимая под этим только органы местного самоуправления. «Второй», т.е. «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. В течение года он неоднократно встречался с главами субъектов федерации, в т.ч. «оппозиционерами», демонстрировал им свое внимание, подписывал с ними договора о разграничении полномочий. В президентских обещаниях, данных на этих встречах, содержались важные уступки регионам. Например, президент предложил губернаторам взять в свои руки весь законодательный процесс, в т.ч. при формировании бюджета. О внимании Б.Ельцина к губернаторам говорили и его поездки по стране. Был вновь развернут процесс подписания договоров о разграничении полномочий с регионами.

Кроме того, Б.Ельцин как и прежде стремился показать, что отношения с республиками остаются его прерогативой. В июне он провел встречу со всеми главами республик, затем отдельно встречался со многими из них. Можно было заметить черты изменившегося отношения к «привилегированным» субъектам федерации: Б.Ельцин требовал от республиканских лидеров привести местное законодательство в соответствие с общероссийским. Однако 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. Перелом наметился уже летом. Его

можно связать с подписанием договора о разграничении полномочий с Самарской областью. Одно из его положений совершенно очевидно расходилось с теми тенденциями в региональной политике федеральных властей, которые доминировали на протяжении года: речь велась о фактической передаче управления промышленными предприятиями, которые находятся в федеральной собственности, в руки комитета по управлению имуществом Самарской области. Как уже сказано, политика федеральных властей и прежде всего группы А.Чубайса была направлена как раз на ужесточение централизованного контроля за федеральной собственностью в регионах, в т.ч. через передачу рычагов этого контроля в руки представителей президента на местах. Договор с Самарской областью фактически разрушал проделанную работу на территории одной из самых крупных и экономически развитых российских областей, которая является донором федерального бюджета⁴.

В начале осени президент осознал потребность продемонстрировать, что именно он, а не А.Чубайс или Б.Немцов, определяет политику центра в отношениях с регионами и заинтересован в нормализации этих отношений. Обращает на себя

⁴Заметим, что в регионах все чаще звучат предложения центру 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.

внимание тот факт, что 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 стало ясно, что попытка 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.

Наконец, 31 октября 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 о том, что весенне-летнее наступление А.Чубайса на регионы и региональную элиту завершилось. «Молодые реформаторы» не добились ни одной из поставленных ими личных политических целей, но сумели многое изменить в отношениях центра с регионами. Убедившись в этом, президент вновь *предстал в привычной для него роли арбитра, намеренного 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 свою стратегическую линию на создание договорной фе-*

дерации и приоритетность своих отношений с губернаторами и президентами республик. Обращение прозвучало на следующий день после заключения очередной серии таких договоров. Уже в начале ноября число регионов, удостоившихся права заключить такой договор, достигло 40, т.е. уже почти половина российских регионов находится в особых договорных отношениях с федеральным центром. Путь, избранный федеральными властями в отношениях с регионами, неоднократно подвергался обоснованной критике. Однако в рамках существующей политической конъюнктуры такая политика позволила федеральному центру максимально затянуть в своих интересах 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, с другой стороны, не собираются восстанавливать «тотальную опеку» (слова Б.Ельцина) территорий. Им провозглашается в качестве базовой такая форма отношений между центром и регионами, как заключение договоров о разграничении полномочий, которые, по мнению центра, позволяют в индивидуальном порядке урегулировать отношения внутри федерации. Об этом говорилось в президентском послании.

События, происходящие в конце 1997 – начале 1998 гг., показали, что инициатива в деле проведения 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 балансировании интересов, 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 года А.Чубайс и его группа были отстранены от формирования региональной политики. В отставку был отправлен заместитель главы президентской администрации А.Казаков, многие годы занимавшийся регионами и представителями президента. Пострадал и М.Бойко, много занимавшийся вопросами местного самоуправления в его чубайсовском понимании. 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 Зелено-

градского административного округа Москвы (выпускница Московского института электронной техники, бывший сотрудник НИИ молекулярной электроники). В политику она попала как доверенное лицо Б.Ельцина и заместитель председателя Зеленоградского горсовета. Доверенным лицом она была трижды, в 1989, 1991 и 1996 гг., 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 приходится. Как и в случае с А.Казаковым *назначение куратора регионов находилось в русле политической целесообразности и означало стремление президента взять ситуацию в регионах и отношения центра с регионами под свой личный контроль*. Ту же тенденцию отражает замена В.Митиной, работу которой посчитали неэффективной, на Владимира Путина, «старожил» администрации, в мае 1998 г.

Показательно и другое: декабрьскую встречу с мэрами проводил глава президентской администрации В.Юмашев. Этот факт наглядно свидетельствует о том, к кому переходит инициатива в формировании региональной политики. Ясно, что сдержанность амбиций 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 новгород-

ского 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 муниципальные власти хотят получить в свое распоряжение налог на недвижимость. В сущности речь опять шла об усилении экономических прав и полномочий городских властей в ущерб властям региональным. Только внимательным слушателем вместо А.Чубайса стал В.Юмашев.

Важно отметить изменение политических целей Москвы в ее 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 их реальную работу на «партию власти» в ходе будущих федеральных кампаний. Она полагает, что губернаторов могут подменить мэры крупных городов, многие из которых действительно являются более «лояльными» по отношению к федеральной «партии власти» политиками⁵. Электоральный аспект отношений с мэрами принимался во внимание и раньше, сейчас он становится основным. Известно, что в администрации ведется целенаправленная работа с мэрами, в т.ч. в плане их «накачки» как публичных политиков. Заметим, что вряд ли такие попытки Москвы играть сразу на двух досках –

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

«губернаторской» и «мэрской» нравятся губернаторам. Тем более, если Москва явно предпочитает мэра губернатору, что имеет место в ряде регионов.

Но нынешняя президентская политика в отношении местного самоуправления все-таки отличается от политики «молодых реформаторов». Она предусматривает не только искусственную «накачку» городских и районных администраций властью и полномочиями, но и игру на балансе интересов субъектов федерации и органов самоуправления. Об этом свидетельствует последний вариант разрешения знаменитого «удмуртского дела». В декабре вышел указ президента «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской республике». Позиции, содержащиеся в этом указе, были подтверждены в ходе визита В.Митиной в Ижевск незадолго до выборов мэров удмуртских городов в апреле 1998 г. Речь идет об определении субъекта местного самоуправления (как известно, именно неопределенность, что же является т.н. «муниципальным образованием», порождает конфликты по всей стране). В соответствии с трактовкой, используемой в президентском указе, местное самоуправление создается в городах и сельских поселениях, т.е. в населенных пунктах (по удмуртским законам так и было, но с той большой разницей, что города республиканского подчинения типа Ижевска включались в госвласть, а не в местное самоуправление). Это значит, что в Ижевске должно быть воссоздано местное самоуправление и что мэрия не является органом госвласти, входящим в республиканскую властную вертикаль. Однако администрации районов республики отнесены к го-

сударственной власти, а значит остаются под полным контролем республиканских властей. Анализ этого решения показывает, что президентская региональная политика 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 последние месяцы почти не предусматривали уступки 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 этом указе отмечалось, что отдельные постановления А.Руцкого противоречат Конституции и федеральному законодательству. Президент приостановил их действие и предложил губернатору привести постановления в соответствие с законами РФ. В марте 1998 г. Москва довольно жестко обошлась с руководителями Свердловской области и Ингушетии. Политика федерального центра может не ограничиться единичными попытками привести в порядок региональные нормативные акты. В настоящее время готовится проект президентского указа, который определяет механизм приведения нормативных актов субъектов федерации в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством. *Отрабатывается технология «экономического сдерживания», предусматривающая введение ограничений на доступ регионов к фонду трансфертов в зависимости от экономической политики администраций (предложения О.Сысуева, озвученные на заседании правительства в апреле*

1998 г.). Воплотить идеи «экономического сдерживания» в жизнь призваны новый вице-премьер российского правительства Виктор Христенко, бывший вице-губернатор Челябинской области и новый министр национальной и региональной политики Евгений Сапиро, являвшийся председателем законодательного собрания Пермской области до конца 1997 г.

Тем временем в федеральном центре одно за другим принимаются решения в пользу «местного самоуправления». В 1998 г. Конституционный суд признает неконституционным законодательство Республики Коми в части, касающейся местного самоуправления. Затем Верховный Суд России выносит вердикт по поводу ситуации в Башкирии и постановляет назначить выборы мэра Нефтекамска (житель этого города подал иск, считая, что практика назначения глав администраций президентом Башкирии нарушает его права на участие в формировании органов местного самоуправления). В феврале с.г. центр инициирует проверку субъектов федерации на предмет условий развития местного самоуправления. Определяется список из 14 регионов, подлежащих проверке, но эта проверка заканчивается ничем, поскольку Москва в апреле 1998 г. заинтересована в поддержке губернаторами кандидатуры С.Кириенко на пост премьера и не хочетшний раз раздражать губернаторов.

Таким образом, региональная политика Москвы свелась в настоящее время к нескольким направлениям. Это – стимулирование местного самоуправления, поиск компромиссных решений в его взаимоотношениях с властями субъектов федерации, приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. В рамках такой по-

литики существуют большие возможности для сдерживания политических амбиций субъектов федерации и их недостаточно «лояльных» руководителей, а также и для их поощрения. Что и требовалось: любимая Кремлем 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. Чубайсовский поход на региональную элиту 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. Разница с планом А.Чубайса состоит в том, что принимать решение об изменении баланса сил в сторону губернаторов или их противников, будет принимать президент. Последний по всей видимости собирается в рамках своей традиционной политики по ситуации поощрять то одних, то других. Игра на правовой неопределенности продолжилась, и она устраивала президента.

ТЕЗИС – АНТИТЕЗИС – СИНТЕЗ: ДИАЛЕКТИКА ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В первой половине 1998 г. произошла развязка, и были поставлены все точки над «і». Свои должности во властных структурах потеряли лидеры двух основных линий в российской региональной поли-

тике – «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. произошло «снятие» и в политическом, и в гегелевском смысле этого слова. 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 являлся ключевой фигурой в этой системе взаимоотношений и во многом выполнял стабилизирующую функцию, не допуская, чтобы интересы федерального центра и региональной элиты входили в слишком явное противоречие. В сущности именно он в прошлом году сбалансировал благословленную Б.Ельциным радикальную политику «молодых реформаторов», направленную на создание сдержек и противовесов руководителям исполнительной власти субъектов федерации.

Отставленный премьер принимал важные решения по вопросам социально-экономического развития регионов, и ему без особого труда удавалось находить общий язык с региональными лидерами: сказывались давние личные связи, стремление премьера «дружить» со всеми регионалами вне зависимости от их политической и «клановой» ориентации и «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 лидерами у него складывались особые отношения, формировалась черномырдинская клиентела из числа российских губернаторов. В конце концов, и НДР, каким был слабым он не казался, выполнял до определенной степени роль интегратора региональных элит – и не просто, а под конкретную фигуру В.Черномырдина (отношение региональных лидеров к НДР всегда коррелировало с их отношением лично к В.Черномырдину). Тем временем членами правительства стали «диссиденты» от региональной элиты, находящиеся в сложных отношениях с губернаторами в своих регионах, – В.Христенко, Е.Сапиро, В.Гоман.

После отставки В.Черномырдина стиль и содержание отношений центра и регионов начинают меняться. Новые руководители в российском правительстве и, прежде всего, сам С.Кириенко не пользуются авторитетом в региональной элите и вряд ли станут референтными фигурами для регионов. Это значит, что *правительство как таковое теряет авторитет в глазах региональной элиты. Ведь в отставку ушли как раз те фигуры, которые в последнее время активнее других работали с регионами, выезжали на места, знакомились с ситуацией, решали вопросы регионального развития.*

После ухода В.Черномырдина и А.Чубайса *правительство из центра принятия самостоятельных решений в сфере региональной политики превращается в инструмент президентской политики. Это значит, что президент и его ближайшее ок-*

ружение окончательно стали главной и единственной элитной группой федерального уровня, выстраивающей отношения с регионами (к этому все шло, начиная с середины прошлого года). В сущности, закончился процесс, который был начат с фактическим отстранением от «региональных дел» А.Чубайса и назначением В.Митиной куратором регионов в администрации президента. Вслед за А.Чубайсом «в расход» был отправлен и В.Черномырдин. Президентская администрация осталась единственной «сияющей вершиной». Теперь, по логике Б.Ельцина, *вся региональная элита должна перестраиваться непосредственно под президента и его администрацию.* В правительстве появились новые фигуры, которые тоже пытаются взять в свои руки региональную политику — С.Кириенко, В.Христенко и Е.Сапиро, причем назвать их фигурами, пользующимися влиянием в губернаторском корпусе, нельзя. Процесс «перестройки» обещает быть сложным и болезненным, если учесть то огромное влияние, которое В.Черномырдин и А.Чубайс, каждый по-своему, оказывали на выработку региональной стратегии федерального центра. Но он уже начался.

Заслуживает внимания реакция региональных лидеров на отставку правительства. Большинство восприняло эти события 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. 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 ресурс в диалоге с регионами — кресло премьер-министра и оказался в новой роли — политика, который вынужден заново выстраивать систему своих отношений с региональной элитой, опираясь на старые личные связи и НДР. Многие губернаторы сочли необходимым посетить отставленного премьера, на съезде НДР к движению примкнули новые региональные лидеры. Но целый ряд региональных лидеров (например, Д.Аяцков) оценили ситуацию как окончательный переход инициативы к президенту и поспешили продемонстрировать свою лояльность, попутно «отрекаясь» от премьера. *В большинстве своем региональная элита после ухода В.Черномырдина показала готовность и к торгу с президентскими структурами и новым правительством, и к сохранению отношений с экс-премьером.*

Итак, *после отставки премьера сразу же началась адаптация региональной элиты к новым условиям.* Потерял свой пост крупнейший лоббист региональных интересов, с которым как-никак научились договариваться региональные начальники, и теперь последним приходится приспосабливаться к президенту и его администрации, а отношения с этой структурой у них были традиционно напряженными. Принятие решений, выгодных регионам, может стать более редким явлением, чем раньше. Особенно пострадали те региональные лидеры, которые пользовались самыми хорошими отношениями с премьером. Хотя надо заметить, что к моменту отставки число явных сторонников В.Черномырдина в региональной элите было мало, не более

десятка: В.Черномырдин потерял позиции во многих регионах после серии губернаторских выборов в результате проигрышей целого ряда его сторонников.

Региональной элите остается надеяться на выдвижение фигур, способных защищать ее интересы. Рассчитывать на милость президента и его администрации регионалам сложно, тем более, что в последнее время президент обходится с регионалами весьма жестко. Сейчас можно утверждать, что происходит ослабление влияния региональной элиты на федеральную политику и, дружно заигрывая с С.Кириенко, «регионалы» пытаются переломить эту тенденцию. В целом же жесткая линия в отношениях центра с регионами стала преобладать и тем более усилилась после ухода В.Черномырдина.

В настоящее время повышенный интерес региональной элиты привлекают сразу несколько политиков. Во-первых, это новый премьер, который считается гибким руководителем. Региональные лидеры усиленно опекают С.Кириенко, надеясь, что он окажется управляемым, но не сверху, т.е. из президентского окружения, а снизу, т.е. региональной элитой, с которой он до сих пор легко находил общий язык. Во-вторых, это московский мэр Ю.Лужков, который считается «естественным» защитником региональных интересов и постоянно укрепляет свои позиции в регионах. В-третьих, это В.Черномырдин, главные ресурсы которого – НДР, доверие значительной части региональных лидеров, остаточное влияние в регионах и, наконец, статус кандидата в президенты от «партии власти» (которого пока не имеет Ю.Лужков). Наконец, эту роль пытается сыграть саратовский губернатор Д.Аяцков,

объявивший о намерениях создать свою «региональную партию». Таким образом, весной 1998 г. определилась главная новейшая тенденция в региональной политике: президентское окружение пытается полностью подчинить себе региональную элиту. Тем временем региональная элита пытается найти новые точки опоры, и некоторая ее часть опять связывает надежды с В.Черномырдиным, теперь уже как с кандидатом в президенты.