

Глава 2. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА. ВЫСТРАИВАНИЕ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Российские регионы в период распада СССР и последующей трансформации

Российское руководство во главе с Б. Ельциным, постепенно вырабатывая программу своих действий, стремилось самостоятельно продвигать экономические реформы и решать наиболее острые вопросы, в то время как руководство СССР демонстрировало неэффективность в условиях растущих в нем внутренних противоречий. Но и в самой России происходило обострение конфликта по поводу путей развития страны: в авангарде антиреформаторских сил встала созданная в июне 1990 г. Компартия РСФСР, собравшая консервативное крыло КПСС, не лояльное ни Б. Ельцину, ни М. Горбачеву. Тем самым изначально в процессе распада СССР проявились сразу две фундаментальные проблемы – суверенитет России и выбор пути.

Общий для Союза ССР *процесс суверенизации* союзных республик затронул и ряд автономных республик (АССР) в составе РСФСР, чему способствовало и принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой 12 июня 1990 г.¹ Переговоры о судьбе и структуре обновленного СССР дали повод руководителям некоторых российских автономий (прежде всего, Татарской АССР – Республики Татарстан²), влияние которых в советской политике было очень слабым, претендовать на участие в разработке нового Союзного договора на правах потенциальных субъектов будущего обновленного Союза. Советское руководство неоднократно отказывало Татарстану в повышении статуса до уровня союзной республики. В условиях конфликта союзного и российского руководства наиболее амбициозные руководители автономий оказались в центре внимания обеих сторон, причем союзное руководство стремилось привлечь их на свою сторону, видя в этом возможность ослабления РСФСР.

Характерно, что наиболее активную позицию со стороны АССР занимали экономически более развитые, богатые ресурсами территории, отличавшиеся более ясным пониманием своих политических интересов: поэтому в центре борьбы за статус союзных

¹ Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990, № 2, ст. 22.

² С лета 1990 г. многие автономные республики в составе РСФСР переименовывают себя, чтобы «выбросить» из своего названия слово «автономная». Так, в августе 1990 г. Татарская АССР становится Республикой Татарстан (РТ). – *Прим. ред.*

республик оказывались Татарстан и Башкортостан. Позиция Татарстана заметно влияла и на другие поволжские республики. В то же время непосредственное вхождение в обновленный Союз и участие в подписании Союзного договора становилось общей идеей для глав автономных республик. Глава Татарской АССР (РТ) М. Шаймиев, ставший несомненным лидером этого процесса, утверждал: «Мы должны быть в Союзе <...> Россия должна по мере их созревания рожать республики»³. Позиция советского руководства в этом отношении была двойственной: оно заигрывало с элитами автономий, противопоставляя их российскому руководству, но не было готово пойти на разрушение РСФСР путем вывода из ее состава 16 территорий. Это порождало обиды руководителей АССР уже на союзное руководство: руководители Башкирии, Чувашии и др. обвиняли М. Горбачева в том, что он подыгрывает союзным республикам в ущерб автономным. Для российского руководства эти противоречия означали шанс на сохранение автономий в составе России, но их новый статус в любом случае не мог быть ниже прежнего.

Итоговая версия документа, согласованного в рамках новоогаревского процесса, оказалась не самой благоприятной для российского руководства, поскольку подтверждала государственный статус и государствообразующую роль АССР. Формулировка статьи о членстве в Союзе предполагала, что «государства, образующие Союз, входят в него непосредственно либо в составе других государств <...> Все они обладают равными правами и несут равные обязанности. Отношения между государствами, одно из которых входит в состав другого, регулируются договорами между ними, Конституцией государства, в которое оно входит, и Конституцией СССР. В РСФСР – федеративным или иным договором, Конституцией СССР»⁴. Тем самым «советский» статус АССР, как «государства в государстве» был подтвержден и в новых условиях, а для РСФСР ситуация могла стать еще хуже, поскольку ее «внутренние» республики признавались субъектами нового Союза, что в перспективе усиливало их амбиции. Все это входило в противоречие с интересами российского руководства, выступавшего за повышение самостоятельности России при сохранении ее единства. Срыв новоогаревского процесса, с одной стороны, был выгоден российскому руководству тем, что он не оставил российским автономиям выбора – союзными республиками стать они уже не могли. Но, с другой стороны, это переводило ситуацию в режим торга с республиканскими элитами, который в случае того же Татарстана обещал быть жестким. Тактика властей последнего состояла в том, чтобы обозначать свои особые позиции при каждом историческом повороте: например, в декабре 1991 г., после подписания

³ Союз можно было сохранить. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: Издательство АСТ, 2007. С. 276.

⁴ Договор о Союзе суверенных государств (1991) // Московские новости, 1991, № 33, 18 августа.

беловежских соглашений Татарстан принял декларацию о вхождении в СНГ на правах учредителя, которая, впрочем, не имела последствий: власти других бывших союзных республик мало интересовались проблемами российских автономий и не видели смысла в их политической поддержке, решая свои задачи.

Итак, структура советской государственности создавала угрозу выхода бывших АССР из состава России, но с распадом СССР единственным подобным сценарием могло стать только превращение российских республик в полностью независимые государства, к чему их элиты не были готовы. Тем не менее, сепаратизм, если понимать под ним стремление создать независимую государственность, был свойствен части регионов России в связи с подъемом националистических движений. Типичным стало проведение национальных съездов, создание народных фронтов, националистических партий и движений. В этих процессах активно участвовали представители национальной интеллигенции, им могла симпатизировать часть советской номенклатуры, недовольная возможностями, не реализованными в рамках СССР и РСФСР. И если в большинстве республик доминировали консервативные, просоветские взгляды элит, то на Кавказе раскол между националистами и советскими элитами, довольно пассивными в борьбе за региональные интересы, в отличие от своих поволжских коллег, оказался особенно глубоким.

В случае Чечни это обернулось появлением «классического» сепаратистского движения, провозгласившего независимость в июне 1991 г. (эта цель была декларирована первым чеченским национальным съездом и созданным на нем Общенациональным конгрессом чеченского народа еще в ноябре 1990 г.). Развитию чеченского сепаратизма способствовало множество факторов – историческая травма от депортации, режим внешнего управления с меняющимися друг друга русскими первыми секретарями обкома КПСС⁵ при слабых позициях и низком авторитете местных партийных элит, наличие достаточно крупного и сплоченного народа, распространение в его среде различных исламских течений и т.п.

В целом кавказский сепаратизм не нашел массовой поддержки в обществе, но наличие групп его сторонников в различных республиках способствовало появлению еще одного феномена – созданию националистами параллельных властных структур с попытками их объединения в рамках кавказской конфедерации. Подобный протосепаратизм и «альтернативный федерализм» захватил почти все республики Северного Кавказа, а также Абхазию, где были сильны настроения в пользу отделения от Грузии. Этот казус интересен тем, что в процессе его развития была предпринята попытка реализации идей экстерриториального этнического федерализма путем провозглашения в ноябре 1991 г.

⁵ Чеченец Доку Завгаев стал первым секретарем обкома КПСС только в 1989 г.

Конфедерации горских народов Кавказа со «столицей» в Сухуми, которая называла себя суверенным национально-государственным образованием. Одновременно с попыткой реализации идей чеченских сепаратистов вызовы для российской власти возникали и на Западном Кавказе, где большой популярностью пользовалась борьба за независимость родственной Абхазии. Так, лидером Конфедерации горских народов Кавказа стал кабардинец М. Шанибов. Параллельно с этим Кавказ охватывал и процесс формирования международных этнических объединений при участии зарубежных диаспор. Впрочем, учрежденная в 1991 г. Всемирная черкесская ассоциация имела как раз легальный статус, а ее лидер Ю. Калмыков стал впоследствии российским министром юстиции.

Итак, российские власти в отношениях с бывшими автономными республиками столкнулись сразу с двумя вызовами. С одной стороны, это «автономизм» советской этнической номенклатуры, с другой, – националистический сепаратизм, который, впрочем, не имел массовой поддержки, за исключением Чечни, которая, однако, скоро стала отрицательным примером для других регионов, учитывая и её внутренние проблемы, проявившиеся при попытке создать независимое государство без международной поддержки, экономических ресурсов и выгодного географического положения.

Советское наследие оставило также спорную и противоречивую терминологию государственного строительства, что нельзя было не учитывать и в политической практике, и в правовых документах. Произошло размывание понятия «суверенитет», а понятие «гражданство» стало применяться к разным территориальным уровням государственности. Даже понятие «республика» было девальвировано, воспринимаясь в качестве не совсем полноценной формы государственности и, в частности, Б. Ельцин во время дискуссий о создании обновленного Союза выступал за его официальное наименование, как союза государств, а не республик.

Размывание понятия «суверенитет» обернулось введением в политический оборот специфической формулы «ограниченного суверенитета». Суверенитет понимался как расширение государственной самостоятельности, но не обязательно как государственная независимость. Элиты автономных республик рассчитывали на обновление договорных отношений как с СССР, так и с РСФСР и, в сущности, хотели прояснения своего статуса. Триггером их недовольства стал Закон СССР (1990)⁶, предусматривавший обновленный порядок разграничения полномочий, когда «автономные республики объявлялись субъектами

⁶ Закон СССР от 26 апреля 1990 г. № 1457-1 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990, № 19, ст. 329.

СССР, но как бы "второго сорта", т.е. не суверенными, без права выхода из федерации и всего лишь с совещательным голосом в Верховном Совете СССР»⁷.

В последний период существования Союза ССР появилось понятие «парад суверенитетов». Но было, так сказать, два «парада». Сначала объявили о своем суверенитете некоторые союзные республики, хотя причины для объявления своего суверенитета у них были разные. Так, для республик советской Прибалтики объявление суверенитета было первым этапом для выхода из Союза и полной независимости. А вот, РСФСР, приняв 12 июня 1990 г. Декларацию о государственном суверенитете, претендовала, с одной стороны, на обретение субъектности и в какой-то степени собственной идентичности, которая была «растворена» в Союзе, т.к. Россия представляла его стержень; с другой, – на возможность самостоятельно проводить свой политический курс.

Эта Декларация, однако, бумерангом ударила и по самой РСФСР, поскольку дала сигнал ее автономным республикам также продемонстрировать, что они претендуют на полноценную правосубъектность. Республики, «скинувшие» слово «автономная», провозглашали себя суверенными государствами. Более того, они фактически объявляли себя национальными государствами, полагая свое существование результатом реализации права на самоопределение народов, что нередко подчеркивалось введением самоназваний республик по правилам соответствующего национального языка. Популярным явлением стал «экономический суверенитет», когда земля и недра объявлялись исключительной собственностью республики. Формально республики не говорили о выходе из состава России (за исключением Татарстана, открыто и официально претендовавшего на статус союзной республики), но их декларации, даже не будучи актом сепаратизма и являясь скорее способом защитить свои политические интересы, создавали крайне двусмысленную ситуацию для российской государственности.

Примечательно, что первой (в июле 1990 г.) декларацию о государственном суверенитете приняла Северная Осетия, не имевшая сепаратистских намерений. За ней последовали другие, политически вполне спокойные регионы – Карелия и Республика Коми. Татарстан же, хотя принял декларацию о суверенитете только 30 августа, продемонстрировал радикальный подход: не заявляя о своем пребывании ни в РСФСР, ни в СССР и объявив о верховенстве своего законодательства, что переворачивало традиционную советскую пирамиду, где нижестоящие уровни имели полномочия лишь в части, не ограниченной вышестоящими уровнями.

⁷ Железнов Б.Л. Декларации республик о государственном суверенитете: правовая оценка // Вестник экономики, права и социологии. 2007. № 4. С. 43.

Впрочем, «парад суверенитетов» при общности корпоративного интереса выявил и различия между российскими автономиями. Некоторые из них демонстрировали инертность и не торопились с декларациями, что было типично для Северного Кавказа (например, Кабардино-Балкария и Дагестан приняли декларации только в 1991 г.). Часть республик вообще избегала понятия «суверенитет» (так, Мордовия приняла декларацию о государственно-правовом *статусе*). Некоторые республики демонстрировали идеологические предпочтения своих депутатов, отказываясь от понятий «советская» и «социалистическая» в названии (как это сделала Удмуртия) или только от статуса «социалистической» республики (как в Туве, позже Тыве).

Российскую советскую квазифедерацию часто называют «матрешкой», поскольку, во-первых, она сама была субъектом советской федерации (СССР), но в то же время включала в себя автономные образования, а, во-вторых, многие из этих образований – *автономные округа и автономные области* входили в состав краев и областей, даже формально не являвшихся субъектами «федерации» (ее следы сохранились и в нынешней Российской Федерации, что создало довольно много проблем). Неудивительно, что когда начался внутрirosсийский «парад суверенитетов», эти «внутренние» автономии захотели повисить свой статус. Многие из них заявляли о выходе из состава краев и областей и провозглашали себя республиками в составе РСФСР.

Характерным для начала 1990-х годов процессом оказалось также демонстративное дистанцирование части российских республик от общероссийских политических и электоральных процессов – своеобразный «*электоральный сепаратизм*». Ярким примером стало отношение республик к введению поста президента России. Этот вопрос в РСФСР был поставлен дополнительным на общесоюзном референдуме (17 марта 1991 г.) о сохранении обновленного Союза ССР. Однако Татарстан, Тыва, Северная Осетия и Чечено-Ингушетия отказались включать в бюллетени вопрос о введении президентской должности. Противниками создания в России института президента были региональные элиты не только в политически активных автономиях, но и в «русских» областях и краях, отличавшихся наибольшим консерватизмом. Это показали заметные различия явки избирателей на референдуме по вопросу сохранения СССР и российском референдуме, хотя они проходили в один день. Значительный перевес «советской» явки над «российской» был характерен для Рязанской, Смоленской, Орловской областей и Ставропольского края – регионов будущего «красного пояса».

Важным и вполне успешным тестом для выяснения реального отношения российских регионов к реформированию российской государственности и персоне Б. Ельцина стали президентские выборы 1991 г. Активность на этих выборах была высокой практически

повсеместно (за исключением особого случая Татарстана, где явка на выборах Президента РСФСР составила 36,5%), как и поддержка Б. Ельцина. Самый низкий уровень голосования за Б. Ельцина был характерен для периферийных этнических территорий – Тывы и Агинского Бурятского АО.

При всей политической турбулентности и различиях региональных интересов невозможно было отрицать *определяющую роль центра* и его решений. «Парад суверенитетов» имел демонстративный характер, но его политико-правовые последствия могли наступить только в случае формальных решений советского и/или российского руководства. Так, смена названий АССР, из которых изъяли раздражавшее слово «автономная», состоялась в мае 1991 г., когда были приняты поправки к Конституции РСФСР. Летом 1991 г. законодательно было утверждено повышение статуса четырех автономных областей – Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакаской – до уровня республик, в результате чего в стране осталась только одна автономная область – Еврейская АО (любопытно, что в Конституции СССР аналогичных изменений не было, но эта правовая коллизия вскоре исчезла вместе с самим СССР). Российские власти вообще в тот период демонстрировали гибкую позицию в отношении республиканского суверенитета, по сути повторяя на свой манер формулировки «ограниченного суверенитета».

Еще одним ключевым вопросом политической повестки являлась ***организация власти в российских регионах***, непосредственным образом взаимосвязанная с формированием их властных элит. В результате реформ, инициированных советским руководством, структура региональной власти стала претерпевать фундаментальные изменения. На основе решений XIX партийной конференции (1988) реальная власть на региональном и местном уровнях стала перетекать от органов КПСС к Советам народных депутатов, в которых была введена новая должность – председатель Совета⁸. Именно он становился «первым лицом» на территории (правда, большей частью должность председателя Совета заняли руководители территориальных органов КПСС). Эти фундаментальные сдвиги активизировали и внутриэлитную динамику. Ускорился процесс ротации региональных партийных секретарей (и без того очень интенсивный в горбачевский период), к тому же в практику вошли их альтернативные выборы на партийных конференциях. И всё же влияние «партократии» резко снижалось, что обесценивало борьбу за посты первых секретарей (хотя в областях южной части Центральной России и в некоторых бывших АССР многолетние партийные лидеры не менялись со времен «застоя»).

⁸ До этого в местных Советах была только одна руководящая должность – «председатель исполнительного комитета (исполкома)» соответствующего Совета. – *Прим. ред.*

В условиях институциональных сдвигов ярко проявилось стремление партийных элит удержать власть в своих руках. Однако турбулентность в элитах от этого не исчезла, поскольку российские власти, которым была выгодна смена региональных элит, осенью 1990 г. запретили совмещение партийных и советских руководящих постов. В условиях изменившейся конъюнктуры бывшие партийные секретари предпочли сохранить за собой должности председателей советов. Но были и случаи регионов, где власти отказались следовать этому решению и главы регионов по-прежнему пытались усидеть на двух стульях.

Вопрос о новом институциональном дизайне региональной власти в связи с неожиданным превращением регионов в «парламентские республики» требовал также выстраивания баланса в отношениях между законодательной и исполнительной ветвями ранее единой советской власти. И здесь сразу стали проявляться типичные для России *тенденции к единоначалию*: в нескольких регионах в порядке эксперимента главой совета и его исполкома оказался одно и то же лицо (Кемеровская, Свердловская области и др.). Однако в республиках с их более громоздкой системой власти сделать это было нельзя, т.к. могло усилить противоречия между региональным верховным советом и советом министров.

Большое влияние на общественно-политическую ситуацию в регионах оказывали *внутренние размежевания и усилившиеся конфликты в советских элитах*. Альтернативные выборы народных депутатов СССР в 1989 г. и всех остальных советов в 1990 г. усилили конкуренцию между членами КПСС, имевшую идеологические, клановые и персональные причины. В региональных Советах сложилось, скорее, консервативное большинство (за единичными исключениями типа Москвы и Ленинграда), но и внутри этого большинства происходили размежевания, главным образом, по отношению к Б. Ельцину и его политике.

Новый источник пополнения элит в лице демократически настроенной интеллигенции был, как правило, слишком слабым и малочисленным, чтобы определять ситуацию в региональной власти. К тому же у новой элиты проявилась нехватка управленческого и «аппаратного» опыта. Важным источником региональной властной элиты стали также представители директорского корпуса, обычно занимавшие более прагматичные позиции, чем партийные функционеры, и имевшие при этом богатые знания региональной экономики. В ряде регионов, таких как Свердловская область, Башкирия и др., у власти оказались именно хозяйственники советской школы.

Ротация региональных элит еще больше ускорила в связи с событиями августа 1991 года, когда отношение к ГКЧП стало причиной углубления внутриэлитных расколов и множества решений о заменах региональных лидеров, выступивших в поддержку ГКЧП. Часть решений принимало центральное руководство, а кое-где председатели региональных Советов сами уходили в отставку под давлением демократически настроенной

общественности или внутриэлитных конкурентов. Хотя Август 1991 г. завершил правление ряда крупных представителей партийной номенклатуры, нередко их место занимали выходцы из второго эшелона той же партийно-советской элиты. Были и случаи, когда бывшие партийные руководители, напротив, воспользовавшись моментом, становились главами региональных Советов, как это случилось в Бурятии. Внутриэлитные конфликты и идеологические размежевания в условиях политической неопределенности, скорее, приводили не к кардинальной смене элит, а к ротациям на уровне отдельных персон и клиентел в рамках сложившейся советской элиты. Это демонстрировало и весьма ограниченные возможности для формирования новых, реформаторски настроенных элит в регионах России.

Бурный характер приобретали и общественные процессы в регионах, которые выражались в *формировании различных партийных, протопартийных и фракционных структур*. С одной стороны, внутренняя дифференциация нарастала в структурах КПСС в связи с межличностной и клановой борьбой в условиях конкуренции за руководящие посты в регионах. С другой стороны, в конце 1980-х гг. в регионах нарастало демократическое движение. Так, в 1989 г. в различных регионах возникло порядка 20 народных фронтов и еще с десятков инициативных групп по созданию подобных объединений. Наряду с этим в республиках появились националистические организации разной степени радикальности, от умеренных движений в поддержку национальной культуры до откровенно сепаратистских движений.

С начала 90-х гг. многие региональные элиты стали активно *использовать демократические институты (прежде всего, референдум, опросы)* для того, чтобы определить собственную повестку и выявить, к чему склоняется общественное мнение, причем не только по местным, но общенациональным проблемам. Например, острым предметом дискуссий в тот период было отношение к свободной купле-продаже земли, а порой вопросы касались актуальных геополитических проблем (опросы о передаче Южных Курил Японии или о сохранении Печорского района, на который претендовала Эстония, в составе Псковской области). Региональные опросы и референдумы, как правило, способствовали консолидации консервативного большинства. Начиная с Марий Эл в 1991 г., такие опросы проводились на протяжении многих лет в разных субъектах федерации вплоть до 1998 г.⁹ Практика местных референдумов затрагивала и доставшиеся в наследие от СССР

⁹ Региональные власти прибегали в своих интересах и к откровенно манипулятивным опросам. Например, в Мордовии одновременно с думскими выборами 1995 г. в интересах сохранения действующей власти проходил опрос о продлении полномочий парламента, представительных органов и глав местного самоуправления до декабря 1999 г. с декларируемой целью совмещения выборов с экономии бюджетных средств (избиратели поддержали это решение).

типичные локальные проблемы. Одной из них была проблема экологии, связанная, главным образом, с атомной промышленностью и энергетикой, вызывавшими традиционные страхи и опасения граждан: например, по этой теме был проведен опрос о захоронении радиоактивных отходов в Челябинской области, известной своей катастрофой на комбинате «Маяк».

Демократические выборы и референдум 1991 г. выявили те региональные и социальные размежевания, которые невозможно было увидеть в условиях советской однопартийной системы. В частности, стал очевиден раскол между столицами и иными инновационными центрами, настроенными на реформы и интеграцию во внешний мир, с одной стороны, и консервативными перифериями с их прокоммунистическими настроениями, – с другой. Во многом этот раскол коррелировал с расколом «город – село» и размежеванием «север – юг» (для южных регионов более типична повышенная доля сельского населения). Важную роль на выборах стали играть этнические размежевания, где электоральные ориентации определялись текущими интересами национальных сообществ, которые могли вдобавок меняться и в зависимости от политической конъюнктуры. Учитывая важность личностного фактора в условиях аморфного и фрагментированного электорального поля, регионы стали уделять особое внимание территориальному происхождению политических лидеров, голосуя за них по принципу землячества. Наконец, стал проявляться абсентеизм, контрастировавший с почти 100-процентной советской явкой.

Структуру политических предпочтений россиян впервые четко выразил мартовский референдум 1991 г., поделив общество на три группы¹⁰. В РСФСР наиболее активную ориентацию на реформы демонстрировали 26,4% избирателей, голосовавших против сохранения Союза¹¹ (они же с самой высокой вероятностью поддерживали введение поста президента России). Наиболее консервативный электорат – 28% голосовал против введения президентского поста. Оставшаяся часть – около 45% составляла пока еще не структурированное относительное большинство, не занимавшее крайних позиций, поддерживая и сохранение СССР, и российское президентство.

Реформаторские настроения оказались наиболее характерными для столичных, северных и дальневосточных регионов, выделялись города-миллионники, экономически наиболее развитые и также сырьевые, особенно, нефтегазовые территории. Потребность в

¹⁰ В расчетах использована электоральная статистика из архива автора.

¹¹ Вряд ли можно уверенно говорить, что ориентированные на реформы граждане голосовали против сохранения Союза, поскольку вопрос был сформулирован таким образом, что предлагалось одновременно ответить и о сохранении советской федерации, и о ее идеологическом характере – как федерации *социалистической*. Напомним, что вопрос звучал так: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза *Советских Социалистических* Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?». – *Прим. ред.*

реформах имела для них как политический, так и экономический характер (в разных пропорциях), ассоциируясь с выгодами интеграции в мировое пространство. Свою роль играла и личная поддержка Б. Ельцина в его родной Свердловской области и других регионах промышленного Урала – Челябинской и Пермской областях, ставших ярко выраженным центром поддержки новой власти. Отрицательная разность поддержки сохранения СССР и введения поста президента России, составлявшая более 25 процентных пунктов, отмечалась в Москве, Санкт-Петербурге¹² и Свердловской области. Реформаторские регионы нередко демонстрировали и пониженную явку: неучастие в выборах отчасти ассоциировалось с обретением свободы – в специфической форме отсутствия обязанности голосовать.

Напротив, советский консерватизм был особенно характерным для периферий, включая национальные республики, заинтересованные в сохранении СССР и с опаской относившиеся к новым российским веяниям (хотя в республиках Северного Кавказа, где происходил рост националистических настроений, поддержка сохранения СССР была несколько ниже, как например, в Чечено-Ингушетии¹³ и Кабардино-Балкарии). Постепенно проявлялись контуры т.н. «красного пояса» в лице консервативных регионов юга России. Заметной стала обеспокоенность геополитически уязвимых и приграничных территорий за судьбу СССР, проявившаяся в консервативном голосовании Псковской и Калининградской областей. Ярко выраженная положительная разность голосования за сохранение СССР и за введение поста президента РСФСР (более 25 процентных пунктов) характеризовала именно национальные республики в лице Башкирии и Калмыкии, Горного Алтая и ряд автономных округов с высокой долей титульного населения (Коми-Пермяцкий и оба бурятских автономных округа).

Дальнейшее структурирование электорального поля в России происходило в условиях усложнения конкуренции на президентских выборах в июне 1991 г. Уже отмеченный раскол между реформаторами, олицетворяемыми Б. Ельциным, и советскими консерваторами, главным представителем которых являлся Н. Рыжков, был достаточно четко отражен и в структуре формирующегося электорального пространства страны. Первые президентские выборы подтвердили наличие реформаторского ядра в лице Москвы, Санкт-Петербурга, промышленного Урала, нефтегазовых автономных округов, к которым в тот раз примкнули поволжские регионы с крупными городскими центрами – Нижегородская и Самарская области. С другой стороны, бастионами советского консерватизма оставались отдельные

¹² Ленинграду было возвращено его изначальное наименование – Санкт-Петербург – 6 сентября 1991 г. – *Прим. ред.*

¹³ Кроме того, политически разбуженная Чечено-Ингушетия продемонстрировала низкую явку на мартовский референдум 1991 г.

республики и периферийные, сельские и мелкогородские регионы в разных частях страны, как на юге Центральной России, так и в южной части Сибири и Дальнего Востока (Читинская и Амурская области).

Любопытно, что этнический фактор в совокупности с различиями в политических интересах республик, оборачивался и разными моделями их электорального поведения. Например, Татарстан, где первые выборы президента России проходили при минимальной явке, отличился и самым высоким показателем голосования «против всех», подтверждая свою обособленность. Большинство республик Северного Кавказа, напротив, поддержало Б. Ельцина, поскольку их население уже не связывало надежд на решение своих многочисленных проблем с советской властью. Лишь Северная Осетия оставалась бастионом советского консерватизма, чему способствовало превращение осетин в разделенный народ при распаде СССР. В подобных регионах повышенной популярностью пользовался и левый радикал А. Макашов. Далекие же национальные окраины в Сибири демонстрировали больше симпатий Н. Рыжкову. Геополитический фактор напоминал о себе в некоторых приграничных регионах с русским населением, которые могли позитивно реагировать на риторику В. Жириновского: такими примерами стали Псковская и Калининградская области.

В целом президентские выборы 1991 г. ясно продемонстрировали формирование всех потенциально возможных электоральных тенденций постсоветской России – раскол на реформаторские и консервативные регионы, влияние этнического фактора и региональных экономических интересов. Они показали и наличие в стране неплохо развитого регионализма, выражающегося в голосовании по принципу землячества: это помогало не только Б. Ельцину в Свердловской области, но и В. Бакатину в Кировской области, где он был ранее первым секретарем обкома КПСС, а в Кемеровской области большинство голосов получил местный лидер А. Тулеев, выдвинутый кандидатом на пост президента.

2.2. Экономические и социальные процессы в регионах

Огромное влияние на политические процессы в регионах еще с перестроечных лет стали оказывать негативные тенденции в социально-экономической сфере. А радикальные экономические реформы, запущенные уже российским руководством в 1991 г. привели к еще большему осложнению ситуации и росту межрегиональной дифференциации.

В начале 90-х годов российские регионы переживали ускоряющийся спад экономических показателей, который сопровождался ростом регионального неравенства, связанного, среди прочего, с отраслевой специализацией территорий, малая часть которых получила возможность удержать свои позиции за счет экспортных возможностей. В целом

если в 1991 г. (последний «советский» год) спад промышленного производства в России составил 8%, то в 1992 г. – уже 18%, а в 1993 г. – 14%¹⁴.

В наихудшем положении в первые годы реформ оказались регионы с более слабой и неустойчивой экономикой, в т.ч. многие национальные автономии. Начала формироваться группа депрессивных территорий. В нее попали и регионы с развитым военно-промышленным комплексом (ВПК): так, среди лидеров спада промышленного производства оказалась Свердловская область, где высочайшая популярность Б. Ельцина контрастировала с крайне негативными экономическими трендами. Зоной экономического упадка быстро стали буквально все республики Северного Кавказа. В «провальном» 1992 г. некоторые из них послужили примерами глубочайшего промышленного спада – более чем на 30% (Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Ингушетия). Негативные процессы явственно обозначились в самых периферийных регионах Сибири и Дальнего Востока – Читинской и Сахалинской областях, Еврейской АО, двух бурятских автономных округах. Кризис больно ударил и по многим регионам Центральной России, особенно – Ивановской, Брянской и Калужской областям, где оказалась наименее адаптивная к условиям реформ структура экономики.

В более стабильном положении находились сырьевые регионы, в первую очередь, производители природного газа, нефти, алюминия, железной руды, минеральных удобрений, т.е. продукции, которая пользовалась спросом на внешних рынках. Там где производители сумели быстро переналадить экспорт в новых условиях, спад в промышленности был не таким заметным. Впрочем, в 1992 г. промышленность не росла ни в одном регионе, но зато в 1993 г. пусть и минимальный рост продемонстрировали шесть субъектов Федерации. В целом за первые годы реформ более устойчивой выглядела экономика нефтегазовых регионов, причем скорее газовых, чем нефтяных: Ямало-Ненецкого АО, Астраханской и Томской областей. «Повезло» и Ненецкому АО, поскольку там только начиналась и постепенно росла добыча нефти. Среди производителей алюминия выделилась Хакасия. В то же время, в этот сложный период довольно устойчивыми, хотя и по разным причинам, оказались некоторые несырьевые регионы – Белгородская, Тамбовская, Ульяновская и Новгородская области. В 1993 г. – когда в регионах стали появляться первые признаки нового промышленного роста, – в группу более успешных попали Астраханская, Томская, Ульяновская области, Бурятия и даже два экономически слабых автономных округа – Корякский и Эвенкийский.

Закономерным было и обострение *финансово-бюджетных проблем* в российских регионах, что стало вызовом и для региональных властей, и для федерального центра,

¹⁴ Здесь и далее автор использовал и при необходимости обрабатывал статистику из архивных материалов Росстата.

которому пришлось практически с нуля создавать систему бюджетного федерализма в стране. Для этого 10 октября 1991 г. был принят Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹⁵, а 27 декабря 1991 г. Закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹⁶, затем законы об отдельных налогах, о субвенциях. Но на первых порах отмечался большой крен в пользу индивидуального подхода к регионам. Об этом свидетельствовали дифференцированные нормативы отчислений от различных налогов, которые устанавливались для разных субъектов федерации, индивидуальные переговоры о федеральной финансовой помощи и ее объемах. Распределение налогов и федеральных трансфертов определялось и уточнялось буквально каждый год с принятием федерального бюджета.

Финансовая ситуация в еще большей мере, чем в промышленности, обнажила вопиющие различия между регионами. Так, лидер по бюджетным доходам – Москва в 1992 г. собрала в свой бюджет 191,8 миллиардов рублей, тогда как аутсайдер – Эвенкийский АО – всего лишь один миллиард. Среди самых отстающих регионов, бюджет которых не превосходил пяти миллиардов рублей, оказались семь автономных округов, Еврейская автономная область и три новых республики – Ингушетия, Карачаево-Черкесия и Горный Алтай. Эта ситуация лишней раз напомнила о том, что советская практика создания множества национально-территориальных автономий не учитывала отсутствие там крупных производств и потенциала для устойчивого развития.

Бросались в глаза и огромные различия между национальными автономиями: экономически наиболее сильные из них прекрасно воспользовались успехами суверенизации, концентрируя налоговые поступления в своих бюджетах. В результате по размерам доходов следующими после Москвы в 1992 г. шли Башкирия, Татарстан и Якутия, которым помогало наличие крупных промышленных производств и добычи сырья. И только за ними следовали иные относительно успешные промышленные и сырьевые регионы, такие как Ханты-Мансийский АО, Свердловская, Московская, Кемеровская области, Санкт-Петербург, Челябинская область, Красноярский край, Нижегородская и Иркутская области (в порядке убывания).

Наглядным примером несбалансированности финансово-бюджетной ситуации в стране оказались очень разные ситуации с бюджетным дефицитом и профицитом. Можно было предвидеть, что в условиях ухудшения общей финансово-экономической ситуации регионы уйдут в дефицит. И это действительно случилось – как в достаточно богатой Челябинской

¹⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991, № 46, ст. 1543.

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, № 11, ст. 527.

области, так и в более проблемных Тамбовской области, республиках Карелии, Дагестане и в Чукотском АО. Однако появилась и немалая группа регионов с профицитными бюджетами, которые словно не знали, куда им тратить деньги. В этом можно видеть побочный эффект рыночных реформ: непонимание новой роли государства и его приоритетов оборачивалось неопределенностью в расходной политике. Примечательно, что огромный профицит оказался у одного из лидеров суверенизации – Башкирии, весьма значительный – у Татарстана. Конечно, обилие денег подпитывало и их политические амбиции. В основном профицитом отличались более богатые регионы, включая Москву, Ханты-Мансийский АО, Московскую, Свердловскую и Нижегородскую области, Красноярский край.

В этих условиях федеральный центр начал постепенно выработать политику предоставления регионам финансовой помощи, но в то же время шел на уступки экономически сильным республикам, допуская сохранение за ними почти полной финансовой самостоятельности. Немаловажную роль в региональной политике стал играть и геополитический фактор. Так, одной из первых федеральных целевых программ (ФЦП), принятых в 1993 г., стала программа по Курильским островам. В целом же практика утверждения «региональных» ФЦП стала активно развиваться немного позже, после 1995 г.

Некоторое время центр предоставлял регионам широкие возможности и для введения собственных налогов с целью пополнения своего бюджета, и для налоговых льгот для улучшения инвестиционного климата и облегчения положения предприятий. Так, в декабре 1993 г. Президента РФ своим указом¹⁷ разрешил регионам вводить свои налоги (это право было отменено в 1996 г.). Среди прочего, регионы экспериментировали с налогами и сборами на ввоз и вывоз товаров из региона, что нарушало единство экономического пространства страны. Что касается льгот, то регионы, собирая в свои бюджеты налог на прибыль по ставке 22%, имели право ее снижать вплоть до полной отмены. В целом практики бюджетного федерализма оказывались более выгодными для крупных промышленных регионов, финансово-экономических центров, а также для сырьевых регионов, поскольку на том этапе большую долю региональных бюджетов занимали платежи за пользование недрами.

Логичным направлением в региональной экономической политике в условиях кризиса стало создание *региональных полюсов роста*, где складывались (в теории, но не всегда на практике) более *благоприятные налоговые и таможенные режимы* с целью привлечения инвестиций и развития международной торговли. Важным фактором региональной

¹⁷ Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102092757&backlink=1&&nd=102027781> (дата обращения: 03.06.2020).

активности стало использование открывающихся вместе со всей страной выгод экономико-географического положения, в связи с чем заявлять о создании полюсов роста начали приморские и приграничные территории.

Заметным направлением формирования региональных полюсов роста стало создание зон свободного предпринимательства. Еще летом 1990 г. Верховный совет РСФСР утвердил несколько таких зон: в Москве, Ленинграде и Ленинградской области, Алтайском и Приморском краях, Калининградской, Кемеровской, Новгородской, Сахалинской, Читинской областях, Еврейской автономной области. Позже практика дифференцированного подхода к регионам (хотя иногда и политизированная – приуроченная к выборам) предстала в виде наделения территорий статусом свободных экономических зон (СЭЗ).

Практики создания полюсов роста с неясными правовым режимом и экономическими последствиями сохранились и в 1992-96 гг. В частности, поддержку президента Ельцина получили инициативы Москвы по созданию двух свободных таможенных зон. Принимались «стимулирующие» решения и в интересах экономически отсталых республик Северного Кавказа – Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, а также в особом случае Ингушетии. В целом федеральный центр верно расставлял приоритеты, давая «шанс» и перспективным приграничным регионам, и столицам, и отстающим территориям. Но отсутствие государственного финансирования, а также спорные случаи предоставления тех или иных льгот делали практику создания региональных полюсов роста неэффективной.

В условиях постепенного выстраивания региональной экономической политики федерального центра отмечалось и расслоение среди региональных лидеров. Причем речь шла не о группах «реформаторов» и «консерваторов», а, скорее о разных методах преодоления кризиса. В крайних формах региональные практики «спасения» выливались в автаркию и экономический сепаратизм, включая защитные меры вроде ограничений на перемещение товаров через региональные границы и введения суррогатных валют типа уральского франка в Свердловской области (согласие на их изготовление было получено со стороны федерального правительства, но в обращение напечатанные франки так и не ввели).

Более конструктивные практики были связаны с попытками регулирования инвестиционных условий, в частности, налогового режима. Обратной стороной этого процесса, впрочем, могло стать сращивание интересов власти и тех финансово-промышленных групп (ФПГ), которые оказывались бенефициарами особых экономических режимов. Здесь были и свои крайности, когда в некоторых экономически отсталых регионах создавались офшорные зоны. Такая зона была введена в Ингушетии – новой и крайне слабой с финансовой точки зрения республики. По ней решение было принято на федеральном уровне, но иногда офшорные условия вводили и сами регионы, примерами чего стали

Калмыкия и Республика Алтай (последней так и не удалось добиться принятия федерального закона о своем эколого-экономическом регионе «Алтай»). Активность регионов могла проявляться в создании своих зон свободной торговли (как в Московской области в районе аэропорта Шереметьево), свободных экономических зон и пр. Но в реальности на бизнес больше влияния оказывали не подобные локальные зоны, имевшие, как правило, вполне определенных бенефициаров, а общие финансово-экономические порядки, создаваемые губернаторами.

Регионам предоставлялась возможность становиться экспериментальными площадками для проведения либеральных реформ. Однако часто это использовалось региональными руководителями больше для саморекламы. В то же время экономические эксперименты не всегда находили поддержку в федеральном центре.

В *Нижегородской области* по приглашению молодого реформатора – главы администрации Бориса Немцова – в 1992 г. проводился эксперимент под названием «Нижегородский пролог» с приглашением известного политика и экономиста Григория Явлинского и его «ЭПИцентра» в качестве консультантов. В регионе были реализованы некоторые точечные меры, связанные с облегчением регистрации предприятий, выпуском областных облигаций и т.п. Однако это вызвало конфликт с Правительством РФ. Е. Гайдар даже предлагал Б. Немцову уйти в отставку. Не было у эксперимента и реальных результатов. Однако сам Немцов после этого стал одним из самых известных в стране губернаторов и завоевал личные симпатии Б. Ельцина.

Примером неудачного регионального эксперимента явился и *Сахалин*, пытавшийся использовать выгоды своего географического положения и запустить проект СЭЗ. Этими вопросами занимался один из первых «варягов» среди российских губернаторов – московский профессор-экономист В. Федоров, избранный на Сахалине народным депутатом России и ставший там главой облисполкома, а затем был назначен президентом РФ главой администрации. Однако конфликты с местными элитами вынудили В. Федорова уйти в отставку и покинуть регион.

Разумеется, не было возможности построить в условиях «отдельно взятого» региона какой-либо образцовый реформаторский «оазис». При этом и у федерального центра в его политике возникали характерные колебания между стремлением создать единый для всей страны порядок и формированием точек роста с особыми условиями ведения бизнеса. Это ярко показала ситуация с особым субъектом федерации – Калининградской областью. Желание сделать этот регион открытым для международного сотрудничества постоянно конфликтовало с опасениями его потерять, а также с военными интересами. Поэтому история СЭЗ в Калининградской области превратилась в бесконечную череду принимаемых и отменяемых решений. Например, ближе к концу 1992 г. центр утвердил решения о налоговых и таможенных льготах для этого региона, но принятый в 1993 г. федеральный закон о таможенном тарифе ввел единые правила. В конце 1993 г. президент своим указом опять ввел индивидуальные льготы для региона, но в 1994 г. последовала их отмена. Создать в области особый режим на устойчивой основе удалось лишь в 1996 г. с принятием специального федерального закона.

Со временем, в условиях относительной стабилизации стали появляться и более эффективные практики привлечения инвестиций. Хорошим и даже образцовым примером этого считалась Новгородская область, где по инициативе губернатора М. Прусака в 1995 г. были введены налоговые льготы, направленные на привлечение иностранных инвестиций: это решение и в самом деле обернулось открытием в регионе ряда новых производств.

Разумеется, растущие финансово-экономические проблемы неизбежно оборачивались *ухудшением социального самочувствия граждан*, чреватого ростом протестных настроений. В первые годы реформ резкое (буквально в разы) сокращение доходов населения ожидаемо затронуло многие национальные регионы и экономически слабые периферийные территории. В числе лидеров падения оказались не только республики Северного Кавказа вместе с Калмыкией, но и небольшие республики Поволжья – Чувашия, Мордовия, Марий Эл. Примечательной тенденцией было сокращение доходов населения в регионах, сочетавших кризисное состояние машиностроения с не менее проблемным сельским хозяйством. Такими примерами стали крупные южные регионы – Ростовская, Волгоградская, Воронежская области, Ставропольский край, а также многие регионы Центральной России и Поволжья – Брянская, Ивановская, Курская, Пензенская, Псковская области. В наихудших случаях падение доходов (рассчитанное с поправкой на инфляцию) в 1992 г. составляло более четырех раз, как это происходило в ряде республик Северного Кавказа и Калмыкии. Примечательно, что даже индустриальный Санкт-Петербург испытал значительно большее ухудшение ситуации с доходами населения, чем Москва, и даже приблизился к аутсайдерам, что привело к нарастанию социальных различий между двумя столичными центрами. Правда, были и территории с гораздо более сглаженными результатами либеральных реформ для доходов социума, причем не только экономически развитые и сырьевые (Тюменская область, Магаданская область, Хакасия), но и бедный Горный Алтай, где и ранее доходы населения были низкими.

Новой нарастающей проблемой для регионов стало *безработица*, но поскольку предприятия проводили сдержанную политику по сокращению рабочих мест (скорее, проблемой было снижение реальных зарплат), то ее рост не имел «взрывного» характера. Однако катастрофические социально-экономические тенденции на Северном Кавказе привели к росту безработицы именно там: так, в Дагестане в 1992 г. она уже составила 14,5%. Нельзя было не отметить и заметный уровень безработицы в столичных центрах, до 7,5% в Санкт-Петербурге и 6,2% в Москве.

В условиях широкого распространения бедности неудивительно, что в регионах начался *рост преступности*, темпы которого в худших случаях могли составлять 30-50% в год. Примечательно, что преступность всё в большей степени начала охватывать крупные

города России, где резко усилились социальные проблемы и расслоение. Лидером по негативным тенденциям в 1992 г. (в сравнении с 1990 г.) оказалась Омская область; в числе явно проблемных регионов с растущей криминализацией в обществе был и другой ключевой центр Сибири – Новосибирская область, а также Санкт-Петербург и Ленинградская область. К ним примкнули в специфическое положение в связи с распадом СССР Калининградская область, ставшая эксклавом после распада СССР, ряд регионов Центральной России – Тверская, Владимирская, Курская области, а также Сахалин.

2.3. Федеративный договор и конституализация федеративных отношений

Как уже было сказано, одним из тектонических процессов конца 1980-х – начала 1990-х гг. стал процесс обретения политической субъектности как рядом союзных республик, так и территорий внутри их. В РСФСР такое стремление проявило себя летом 1990 г., особенно усилившееся после принятия Декларации СНД РСФСР о государственном суверенитете. Однако неверно полагать, будто российские национальные автономии разного уровня (республики, автономные округа и автономные области) вынудили российские власти приступить к созданию федерации. Идея федерализма исходила как раз от Съезда народных депутатов РСФСР и, в частности, еще «в майских (1990 г.) выступлениях Б.Н. Ельцина в качестве одной из тринадцати политических основ новой российской Конституции был обозначен *Федеративный договор*, регулирующий отношения между субъектами Федерации и гарантирующий "суверенитет, экономическую самостоятельность автономий, их культурную и национальную самобытность, право на справедливое и равноправное представительство во всех органах Федерации". При изложении экономических основ будущей Конституции Б.Н. Ельцин заметил, что "субъектами Федерации могут быть не только национально-автономные, но и *территориально-экономические образования*"¹⁸. И хотя не все российские депутаты СНД поддержали такую идею, сама жизнь заставила ее реализовать через два года, ибо альтернативой мог стать территориальный распад страны или, по крайней мере, начало разрушения ее территориальной целостности (впрочем, формирование федерации в России еще долгое время оставалось предметом дискуссий по поводу идей, принципов, результатов этого процесса¹⁹).

¹⁸ Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор. Проблемы соотношения. Политико-правовые дискуссии начала 90-х годов. М.: Проспект, 2019. С. 13.

¹⁹ См., например: Аригин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: ТОО «Интелтех», 1999; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998; Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // ПОЛИС. 2000. № 5. С. 98-108; Захаров А.А. «Исполнительный

Федеративный договор был заключен 31 марта 1992 г. и 10 апреля одобрен Шестым Съездом народных депутатов России (после чего был включен составной частью в Конституцию). Несмотря на слово «договор», этот документ предполагал *не учреждение* федерации субъектами (по аналогии с несостоявшимся обновленным Союзом), а механизм *разграничения полномочий* между центром и субъектами РФ. Иными словами, Федеративный договор создавал основы *не договорной, а конституционной федерации*. Эти основы во многом напоминали известную из мирового опыта кооперативную модель федерализма, включавшую, в частности, наличие *совместной компетенции* центра и регионов и взаимное делегирование полномочий от центра к регионам и наоборот.

В условиях 1992 г. новая федерация получилась *асимметричная*, поскольку ее субъекты имели разный статус, доставшийся им от советской модели (например, только республики объявлялись суверенными²⁰, а в состав федерального правительства – Совета министров РФ, в соответствии со ст. 123 действовавшей тогда Конституции, входили по должности председатели советов министров республик). Поэтому Федеративный договор представлял собой *три* договора, которые зафиксировали фактическое деление федерации на группы территорий с разным статусом. Наиболее обширные полномочия предоставлялись с республикам по отдельному Договору с ними. Они в его тексте названы «суверенными республиками», а в скобках «государствами», что было явной отсылкой к дискуссиям новоогаревского процесса. Второй договор был подписан с краями, областями и двумя городами республиканского значения – Москвой и Санкт-Петербургом; третий – с единственной автономной областью и автономными округами. Татарстан и Чечня в подписании Договора не участвовали, а Башкортостан сделал это с оговорками (в виде приложения к договору, которое Республика считала основой своих отношений с центром). Башкирское приложение оказалось и первым образцом индивидуализации отношений центра с частью экономически сильных и политически активных республик, получавших расширенные права и полномочия в рамках федерации, включавшие, в первую очередь, контроль над ресурсами на своей территории.

федерализм» в современной России // ПОЛИС. 2001. № 4. С. 122-131; *Лысенко В.Н.* Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Издательство Института современной политики, 1995; *Михайлов Р.В.* Этапы становления новых федеративных отношений в Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 1998. № 1. С. 24-32; *Петров Н.* Федерализм по-российски // Pro et contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 7-33; *Смирнягин Л.В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М.: МОНФ, 1998; *Фарукишин М.Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Издательство Казанского университета, 1998.

²⁰ На самом деле ни о каком государственном суверенитете республик в составе России речь не могла идти, ибо само понятие суверенитет включает в себя такой признак, как полное верховенство соответствующего государства на своей территории. – *Прим. ред.*

Почти сразу же за подписанием Федеративного договора последовали поправки в Конституцию РФ 1978 г., утверждавшие Россию в качестве полноценной федерации. На основе пакета поправок от 21 апреля 1992 г. Россия стала определяться как суверенное федеративное государство, а федерализм провозглашался в качестве одной из основ ее конституционного строя (официально именно с этого момента вместо «РСФСР» появилось официальное название страны – «Российская Федерация» и в качестве равнозначного этому – «Россия»). Классический для федерации принцип разграничения предметов ведения между центром и субъектами утверждался одним из базовых принципов организации государственной власти.

Путем внесения поправок происходило и постепенное движение к выравниванию статусов субъектов федерации и уточнению субъектного состава РФ. Так, в результате поправок от 9 декабря 1992 г. в Конституции появилась глава 9.1, посвященная краям, областям и городам федерального значения как полноправным субъектам РФ.

Принятая 12 декабря 1993 г. новая российская Конституция во многих отношениях исправила вынужденные компромиссы Федеративного договора. И хотя формально Федеративный договор был признан Конституцией 1993 г., фактически он утратил силу, поскольку, с одной стороны, предметы ведения и полномочия между Федерацией и ее субъектами были разграничены самой Конституцией (статьи 71–73), с другой, – в п. 1 «Заключительных и переходных положений» ясно было закреплено, что «в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора <...> действуют положения Конституции Российской Федерации».

В действующей Конституции уже нет официального признания асимметричной федерации и суверенитета национальных республик. Наоборот, ч. 4 ст. 5 прямо провозглашает равноправие всех субъектов федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти. При этом зафиксированный в ст. 65 Конституции субъектный состав Федерации включает абсолютно все регионы, в т.ч. края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа.

В то же время в Конституции сохранились следы политических компромиссов, когда федеральная власть вынуждена была идти на уступки республиканским лидерам. Так, в ст. 5 Конституции РФ республика в скобках именуется *государством*²¹; в отличие от других

²¹ Позднее Конституционный Суд РФ подтвердил, что термин «государство» не означает суверенитета. В одном из решений (2000 г.) установил, что использование применительно к российскому федеративному устройству «понятия "республика (государство)" не означает — в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года — признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера»

субъектов РФ, основным актом которых служат *уставы*, такие акты в республиках называются *конституциями*; только республики получили право устанавливать свои *государственные языки* наряду с государственным языком РФ; на республиканском уровне федеральные суды именуются *верховными*. Но всё это имеет, скорее, символическое, нежели какое-то реальное значение и никоим образом не свидетельствует ни об асимметрии Федерации в России, ни о таком уровне самостоятельности республик, который бы угрожал государственному единству страны. Во всяком случае, конституционная норма о верховенстве Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4) юридически положила конец «параду суверенитетов».

С принятием новой Конституции был решен и критически важный вопрос о создании в России единого экономического и политического пространства. В частности, Конституция ясно говорит о недопустимости создания внутренних экономических барьеров, а также параллельных валют. К тому же шельф и исключительная экономическая зона полностью выведены из компетенции субъектов федерации.

В то же время создание в России федерации, имевшей все формальные признаки полноценной федерации, привело к возникновению новых проблем. В частности, к появлению *сложносоставных* субъектов федерации. Напомним, что в РСФСР «русские» регионы были только административно-территориальными единицами, т.е. не являлись субъектами «федерации». Но в составе некоторых таких краев и областей находились национальные «вкрапления» в лице автономных (раньше – национальных) округов и автономных областей. В ходе «суверенизации» многие из этих автономных образований (в основном на Северном Кавказе) «повысили» свой статус: стали республиками в составе России. Кроме того, Чукотский автономный округ (находился в составе Магаданской области) и Еврейская автономная область (находилась в составе Хабаровского края), сохранив свой статус, вошли в качестве субъектов непосредственно в состав РФ. А вот оставшиеся девять автономных округов оказались в двусмысленном положении – они получили статус субъектов федерации, но при этом входили в состав некоторых краев и областей.

Конституция РФ предусмотрела возможность регулирования отношений в этих «матрешках» федеральными законами и «внутренними» договорами краев, областей и автономных округов. Кроме того, из прежней Конституции перешла норма о возможности принятия индивидуальных федеральных законов об автономных областях и округах, но она

(Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728).

оказалась бесполезной. В итоге не получилось совсем уйти от «матрешечной» структуры: центр в 1990-е гг. не решился на радикальный шаг – полный выход автономных округов из состава краев и областей²².

Формированию симметричной федерации способствовало также закрепленное Конституцией 1993 г. *разграничение предметов ведения и полномочий* между центром и регионами, единообразное для всех субъектов федерации. Наступив на амбиции лидеров ряда республик, центр закрепил исключительно за собой ключевые полномочия в сфере международных отношений, обороны и безопасности, а также взял на себя защиту прав национальных меньшинств. Гибкость модели разграничения полномочий определило наличие совместной компетенции, в которую вошли многие социально-экономические вопросы, природопользование и др. Обширный и несколько расплывчатый характер этой сферы создавал потенциал для реализации принципов кооперативного федерализма, предопределяя важность сотрудничества центра и регионов (но и сохраняя неизбежными споры о конкретных, более узких полномочиях, не записанных в Конституции напрямую).

В пользу симметричной федерации был решен и вопрос о *формировании Совета Федерации* («палаты регионов»). Совет национальностей советского образца в данном случае ориентиром быть никак не мог. Пришлось уйти также от идей, заложенных в *протоколе к Федеративному договору*, подписанному с республиками: согласно протоколу, республики, автономная область и автономные округа должны контролировать не менее половины мест в верхней палате. Вместо этого центр настоял на равенстве регионального представительства, что автоматически формировало большинство представителей краев и областей.

Совет Федерации, как орган представительства региональных элит, виделся в качестве палаты, более лояльной президенту в сравнении с «политической» Госдумой, и действительно стал таковым. Совет Федерации, по новой Конституции, получил полномочия, соответствующие обычной практике представительства регионов на федеральном уровне: решение ряда ключевых кадровых вопросов федерального значения (главным образом, касающихся правовых институтов), утверждение президентских указов о введении военного или чрезвычайного положения, отправка российских войск за рубеж, утверждение изменения

²² Это обернулось тем, что большинство автономных округов позднее вообще утратили свой статус субъектов РФ: начиная с 2003 и по 2007 гг. происходило их слияние с соответствующими краями и областями. Пермская область объединилась с Коми-Пермяцким АО, образовав Пермский край; Красноярский край поглотил Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО, а Иркутская область – Усть-Ордынский Бурятский АО; Камчатская область объединилась с Корякским АО, образовав Камчатский край; Читинская область объединилась с Агинским Бурятским АО, образовав Забайкальский край. Таким образом, на сегодняшний день осталось три АО внутри краев и областей: Ненецкий внутри Архангельской обл., Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий внутри Тюменской обл. – *Прим. ред.*

границ между регионами, решение вопроса об отрешении Президента от должности и т.п. В целом спектр полномочий верхней палаты соответствовал требуемому вовлечению субъектов федерации в принятие ряда значимых общенациональных решений.

2.4. Компромиссы и поиск их пределов

Инерция «суверенизации» еще несколько лет после заключения Федеративного договора давала о себе знать и поставила перед центром трудную задачу, которая решалась, с одной стороны, установлением общих рамок взаимоотношений с регионами, с другой, – конституционным закреплением возможности индивидуализации договорных отношений с ними. Учитывая огромное разнообразие субъектов Российской Федерации, такая индивидуализация способна была укрепить формирующиеся федеративные отношения и обеспечить баланс между стремлением ряда регионов к самостоятельности и необходимостью обеспечить государственное единство страны. Однако проблема заключалась в поиске «красной линии», за которой компромисс невозможен, поскольку дальнейшие уступки могли привести к территориальному распаду. Неудивительно, что процесс выстраивания индивидуальных отношений с субъектами РФ нередко напоминал политический торг, в котором регионы, прежде всего, финансово обеспеченные республики могли намеренно повышать ставки²³.

В частности, Татарстан в своей Конституции 1992 года назвал себя государством, *ассоциированным с РФ* на основе договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения. Некоторые республики конституционно закрепляли приоритетный характер своих законов и право приостанавливать действие федеральных законов на своей территории. Такой характер отношений с центром был, например, заложен в Программе защиты государственного суверенитета Башкортостана, принятой в марте 1992 г. Еще одним предметом для споров стало право на выход из состава федерации: такое право (правда, его реализация предусматривала проведение референдума) было зафиксировано в Конституции Тывы (1993), которая к тому же запрещала частную собственность на землю.

Формулируя свои требования, наиболее активные республики стремились их легитимировать посредством проведения референдумов. Так, в Татарстане на референдуме о государственном статусе республики (21 марта 1992 г.) был поставлен вопрос: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с РФ и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?», на который «да» ответили 61,4% избирателей. Тыва также путем

²³ См.: Солник С. Торг между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990-1995 // ПОЛИС. 1995. № 6. С. 95-108.

референдума в декабре 1993 г. закрепила положения своей «сепаратистской» конституции. Башкортостан делал акцент на экономической самостоятельности, о чем свидетельствовали референдумы 25 апреля 1993 г. («Считаете ли Вы, что Республика Башкортостан должна иметь экономическую самостоятельность и договорные отношения с РФ на основе Федеративного договора и приложения к нему в интересах всех народов РБ?») и 17 декабря 1995 г. («Считаете ли Вы, что следует продолжить политику по укреплению экономической самостоятельности РБ в составе обновленной России на основе подписанного 3 августа 1994 года Договора РФ и РБ о взаимном делегировании полномочий и Конституции республики?») ²⁴.

Не только национальные республики в составе РФ, но и отдельные «русские» регионы (края и области), так сказать, искали «красную линию» во взаимоотношениях с центром, в частности, пытаясь «повысить» свой статус до республиканского или приобрести такие же права и значение. Так, референдумы в апреле 1993 г. в Свердловской и Вологодской областях ставили вопрос о равноправии этих областей с республиками; неудачная попытка подобного референдума была предпринята в Томской области; предпринимались декларации о создании республик в Приморском крае, Челябинской области и др. Идея «республиканизации» некоторыми областными и краевыми Советами использовалась как бы «в пику» Б. Ельцину, которые видели в переустройстве федерации способ смены режима: например, 29 сентября 1993 г. Всесибирское совещание в Новосибирске при участии председателей региональных Советов выступило за создание Сибирской республики; появилась также идея создания Дальневосточной республики.

В этих условиях федеральный центр ясно дал понять краям и областям, что их преобразование в «настоящие» республики недопустимо, ибо Российская Федерация не должна была превратиться в аналог СССР – «союз республик». Так, Б. Ельцин весьма жестко отреагировал на действия властей его родного региона. Еще в июле 1993 г. свердловский областной Совет провозгласил преобразование области в Уральскую республику, а в сентябре того же года глава региона Э. Россель выступил и за объединение пяти областей в «Большую Уральскую республику», что, впрочем, не имело поддержки у соседей. В конце октября была даже утверждена конституция Уральской республики (создаваемой на территории только Свердловской области) и намечался референдум по ее принятию одновременно с голосованием по проекту российской Конституции в декабре; на тот же день были назначены и выборы губернатора. Эти шаги откровенно нарушали баланс в федерации, потребовав

²⁴ См.: Политический альманах России 1997 / под ред. М. Макфола и Н. Петрова. Т. 1. Выборы и политическое развитие. М.: Московский центр Карнеги, 1998.

решительных действий центра: Э. Россель был отстранен от должности, а областной Совет распущен.

Несмотря на попытки региональных элит апеллировать к общественному мнению, а временами им манипулировать с помощью хитроумно составленных вопросов на местных референдумах, центр и сам был способен опираться на общественное мнение, несмотря на рост протестных настроений, вызванных последствиями радикальных экономических реформ. В частности, Б.Н. Ельцин хотя и не одержал полную победу на апрельском референдуме 1993 г., но и не потерпел поражение. В то же время этот референдум обозначил глубокий раскол в обществе, вызванный отношением к президенту России и курсу социально-экономических реформ. Раскол привел, в частности, к формированию «красного пояса» – субъектов РФ, где преобладали симпатии к коммунистам и, в частности, более половины избирателей голосовали против поддержки Б. Ельцина (ряд южных регионов Центральной России и Поволжья, а также Читинская и Амурская области)²⁵. Многие республики также показали на этом референдуме отрицательные для Президента результаты, однако, на то были, скорее экономические причины. Самые низкие результаты поддержки федеральной власти были получены на Северном Кавказе (вплоть до практически консолидированного оппозиционного голосования Ингушетии), а также в Чувашии и Мордовии. Среди лидеров суверенизации оппозиционность ельцинской политике продемонстрировала Башкирия.

Еще более важным тестом стало всенародное голосование по принятию Конституции РФ 1993 г. (от участия в голосовании дистанцировался только Татарстан, где была крайне низкая явка – 13,9%, которые, впрочем, поддержали новую Конституцию («за» – 72,1%), а в Чечне голосование вообще не проводилось). Только в 16 регионах, основную часть которых составили области т.н. «красного пояса», больше 50% избирателей высказались против принятия Конституции. В регионах – лидерах «суверенизации» голосование «против» было заметным в Тыве и Башкирии. Протестное электоральное поведение продемонстрировали также Дагестан, Карачаево-Черкесия, Адыгея, Мордовия и Чувашия. Иными словами, в основе своей это не было голосование против принципов российского федерализма. В то же время, примечательным процессом выглядела мобилизация в поддержку Конституции «малых» автономий, увидевших шанс обрести статус полноценных субъектов федерации. Например, Ханты-Мансийский АО оказался лидером одобрения новой Конституции с результатом более 80%, большинство других автономных округов голосовало с результатом не менее 70%, значительную поддержку (62,9%) продемонстрировала Еврейская АО. Конституцию

²⁵ См.: *Колосов В.А., Туровский Р.Ф.* Электоральная карта современной России: генезис, структура и эволюция // ПОЛИС. 1996. № 4. С. 33-46.

поддержала также значительная часть регионов Сибири и Дальнего Востока, которым часто приписывали сепаратизм.

Первые выборы в Государственную Думу, проходившие в тот же день 12 декабря 1993 г.), тоже явственно обозначили тренд на формирование общенациональной партийной системы, в которой слабо выражен региональный партикуляризм²⁶. Выборы доказали относительную пространственную однородность голосования за политические партии, чему способствовало внедрение пропорциональной избирательной системы. При этом в мажоритарных округах вовсе не наблюдалось повышенной популярности каких-либо местных сепаратистов и автономистов. Отдельные элементы партикуляризма, скорее, были связаны с активностью местных элит в их поддержке определенных партий, что было видно на примерах Аграрной партии, Российского движения демократических реформ, Партии российского единства и согласия, а также в консолидированном голосовании Ингушетии за ДПР. Разумеется, российское общество оставалось политически расколотым, но основные линии расколов не имели отношения к вопросу о судьбе федерации. Аналогичные тенденции подчеркнули и следующие думские выборы 1995 г., где при всех протестных настроениях ключевым был раскол по поводу пути развития страны, а не о структуре федерации и территориальной целостности.

Таким образом, центральная власть получила достаточный запас прочности и поддержки, чтобы развивать *диалог с региональными элитами*, вырабатывая компромиссные решения в наиболее сложных случаях. Тем более что еще в конце советского периода стали появляться институциональные площадки для диалога центра с регионами. Так, в 1989 г. Конституция РСФСР 1978 г. включила норму о вхождении в состав федерального Совмина глав исполнительной власти республик (президенты или премьер-министры) являлись членами федерального правительства. Роль такой площадки некоторое время играли Совет Федерации (с января 1991 г.) – еще не как верхняя палата парламента, а как объединение председателей региональных Советов народных депутатов, а с октября 1992 г. Совет глав республик, созданный по решению Б. Ельцина.

Со своей стороны региональные элиты сами выстраивали *горизонтальные связи*, создавая межрегиональные и городские ассоциации; появился даже Союз губернаторов России – ассоциация глав администраций краев и областей. Некоторые региональные лидеры, главным образом, республиканские пытались играть заметные публичные роли на

²⁶ См.: *Голосов Г.В., Григорьев В.С.* Национализация партийной системы: российская специфика // Политическая наука. 2015. № 1. С. 128-156.

федеральной политической сцене, в частности, выступив за примирение сторон в ходе сентябрьско-октябрьского политического кризиса 1993 г.

Политический торг центра с активными регионами свелся в итоге к отношениям с экономически сильными республиками, но каждый случай требовал особого диалога. Например, центром принимались индивидуальные решения по Татарстану, связанные с квотами на экспорт нефти, а Якутия получала квоты на распоряжение алмазами. Такая практика была институализирована: новая российская Конституция предусмотрела возможность разграничивать предметы ведения и полномочия, в том числе посредством *договоров о таком разграничении* (ч. 3 ст. 11). Это позволило смягчить ситуацию: федеральный центр показал, что готов на уступки при условии сохранения целостности государства.

Такой способ позволил, прежде всего, выйти в 1994 г. на договоренности с Татарстаном, который до тех пор демонстративно игнорировал общенациональные соглашения и голосования. Важно отметить, что помимо договоров о разграничении полномочий важную роль играли и соглашения с правительством по конкретным экономическим вопросам, также предусмотренный Конституцией 1993 г. В частности, договоренности с Татарстаном были в первую очередь нацелены на закрепление за республикой экономического суверенитета (распоряжение ресурсами, минимальные отчисления в федеральный бюджет, концентрация основной части государственной собственности в руках республики), что виделось своеобразной формой «покупки» политической лояльности. Однако эти уступки вовсе не означали полного отказа от федерального контроля: так, центр, пользуясь территориальным положением Татарстана, определял его квоты на экспорт нефти, республика не могла распоряжаться своей самой важной продукцией без договоренностей с центром, в руках которого находилась нефтетранспортная система.

По следам Татарстана захотели пойти и другие регионы. Но крепнущий федеральный центр уже сам определял, с кем «стоит» заключать подобные договоры, хотя требования и амбиции некоторых республиканских лидеров продолжали играть свою роль. Так, в 1994 г. был подписан договор с Башкортостаном, расширявший экономическую самостоятельность республики, а в 1995 г. – с Якутией, которая постоянно стремилась получить от центра особые права на распоряжение частью алмазов и золота. Однако договоры заключались и с лояльными центру субъектами федерации, например, с Кабардино-Балкарией.

Особенность индивидуальных договорных отношений состояла в том, что центр здесь действовал в режиме ручного управления, договариваясь с каждым регионом по-своему. При этом Кремль вовсе не стремился «наградить» договорами все регионы. Нередко он шел на

заключение договора с полностью лояльными элитами, как бы поощряя их лояльность. Например, в том же 1995 г. вместе с Якутией договоров «удостоились» политически более спокойные Северная Осетия, Бурятия и Удмуртия. В целом же федеральный центр осторожно относился к практике индивидуальных договорных отношений с регионами, стремясь избежать того, чтобы она оказалась фундаментом для федерации. В итоге к моменту свертывания этой практики в 1998 г. 11 из 21 республики договоров не подписали, в т.ч. большинство республик Северного Кавказа. В то же время, Карелия и без договора получила право оставлять в своем бюджете основную часть налогов благодаря другому индивидуальному решению. Кроме того, с 1996 г. (в преддверии президентских выборов) Кремль начал активно заключать договоры с краями и областями, демонстрируя, что индивидуальные отношения не являются привилегией только республик.

Число регионов, с которыми были подписаны договоры, к 1998 г. достигло 46 и на этом договорная практика остановилась. Тем более, что сами договоры становились всё более формальными, не давая регионам каких-то особых привилегий. Иными словами, решив задачи по оформлению отношений с наиболее «сложными» субъектами, центр сознательно выхолостил эту практику, стремясь сохранить баланс в федерации. Однако побочным эффектом этой практики оказалось формирование в некоторых регионах замкнутых и стремящихся к самодостаточности режимов с характерным сращиванием власти и бизнеса.

Наряду с выстраиванием общих и индивидуальных отношений между центром и регионами российским властям требовалось создать необходимую для любого федеративного государства систему обеспечения регионального представительства на федеральном уровне в виде верхней палаты российского парламента. В 1993 г. в *Совет Федерации* двухлетнего переходного периода баллотировались главы большинства субъектов РФ. Избрание членов Совета Федерации на прямых выборах позволило протестировать популярность региональных элит, которая оказалась довольно высокой. Правда, семь назначенных Б. Ельциным глав администраций областей и автономных округов выборы все-таки проиграли, не заняв даже второго места в двухмандатном округе. Впрочем, больше поражений потерпели главы региональных Советов, которые находились в оппозиции Б. Ельцину и являлись проводниками региональной автономизации (из 24 региональных спикеров, которые баллотировались в Совет Федерации, выборы проиграли девять). Многие из прошедших в Совет Федерации были назначены на свои должности Президентом: большинство глав

региональных администраций, ряд мэров региональных столиц, а также несколько представителей Президента в субъектах РФ²⁷.

Процессы вовлечения региональных элит в федеральную политику были также стимулированы созданием т.н. «партий власти», поначалу в виде предвыборных блоков, в состав которых входили региональные лидеры. Одновременно это способствовало электоральной поддержке этих партий на соответствующих территориях. Ярким примером стала ПРЕС, созданная правительственным чиновником С. Шахраем при участии новгородского губернатора М. Прусака и ряда республиканских лидеров. Деятельность этой партии способствовала интеграции ряда регионов в общенациональное электоральное пространство, о чем свидетельствовала, например, ее поддержка почти половиной избирателей «проблемной» Тывы.

Чуть позже более системной попыткой консолидации региональных элит вокруг федерального центра стал блок НДР в 1995 г. во главе с премьер-министром В. Черномырдиным. Создание НДР в условиях идеологического противостояния в обществе, вызывавшего колебания значительной части региональной элиты, было процессом сложным. Во всяком случае, в его списки вошли только семь региональных руководителей, притом не самых сильных (к тому же потом один из них из списка вышел). В то же время региональные элиты, заинтересованные в укреплении отношений с Кремлем и Правительством, активно поддерживали НДР, который добился высоких результатов (на уровне более 20%) в Татарстане, Тыве, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Калмыкии (среди чуть менее успешных регионов были Башкортостан, Якутия, Мордовия, Дагестан²⁸). Примечательно, что Татарстан шел по пути создания собственных «партий власти», но при этом движение «Туган илем Татарстан» позиционировалось в качестве филиала НДР. Признаков явного регионализма на думских выборах 1995 г. не было. Исключением стала вовсе не республика, а искавшая свое особое место в федерации Свердловская область, где местное движение «Преображение Урала» под руководством вернувшегося к тому моменту на пост губернатора Э. Росселя выступало в качестве общенационального избирательного объединения «Преображение Отечества» и добилось в своем регионе относительного успеха, заняв первое место, хотя всего лишь с 12,1% голосов.

Наконец, огромное влияние на процессы вовлечения регионов в общенациональные политические процессы оказали вторые выборы Президента страны 1996 г. И опять же важной их особенностью стала лояльность многих республик. Так, Б.Н. Ельцин набрал более

²⁷ Туровский Р.Ф. Выборы в Совет Федерации / Россия на выборах: уроки и перспективы. Политгеографический анализ. М.: ЦПТ, 1995. С. 110-140.

²⁸ Самый высокий результат был получен НДР в Чечне, но в специфических условиях.

половины голосов уже в первом туре в Тыве (на контрасте с неудачей в 1991 г.), Калмыкии и Якутии, более 40% в Ингушетии и Кабардино-Балкарии (а Ингушетия стала лидером по поддержке Б. Ельцина во втором туре). Татарстан и Башкортостан показали в первом туре более слабые результаты, но во втором туре Татарстан продемонстрировал результат выше среднего по стране (в Башкортостане он остался ниже среднего, но Б. Ельцин одержал там победу). Главный раскол в обществе был по-прежнему связан с поддержкой реформ и их социально-экономическими результатами, что могло негативно влиять на поддержку Президента в более консервативных республиках (аутсайдером первого тура была Северная Осетия, второго – Чувашия), включая республики с высокой долей русского населения. Но опять же «оппозиционные» регионы боролись не за автономию, а за смену курса в стране, как это показывали консолидация «красного пояса» на юге страны, протестное голосование на периферийных и сельских территориях Сибири и Дальнего Востока.

Федеральный центр постепенно выработывал подходы к управлению региональным социально-экономическим развитием. Советская традиция в данном случае сводила региональное развитие к реализации строительных проектов, что было видно по старой практике создания в Правительстве РСФСР «региональных» строительных министерств, связанных с определенными частями страны. В этой же логике в первом Правительстве РСФСР под руководством И. Силаева присутствовал выходец из строительной отрасли О. Лобов, имевший статус первого вице-преьера по развитию территорий и экономических регионов.

Впрочем, долгое время принципиальное значение по старой советской традиции сохраняло смешение региональной и национальной политики. Потребность в урегулировании отношений с национально-территориальными автономиями обернулась воссозданием в 1989 г. Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам, переименованного в 1990 г. в Государственный комитет по делам национальностей (Госкомнац). Этот Комитет часто менял свое название, а его руководство, ранее представлявшее партийные элиты из республик, серьезно изменилось уже в 1992 г. с приходом В. Тишкова, а затем С. Шахрая. Название Комитета пытались сделать более современным: в 1991 г. его назвали Государственным комитетом по национальной политике, а в 1993 г. – Госкомитетом по делам федерации и национальностей. Проблематика собственно региональной политики, отделенной от национальной, временами проскальзывала в названиях и функционале этого органа, но очень неуверенно. Так, еще одна советская управленческая традиция предусматривала наличие Государственного комитета по социально-экономическому развитию Севера (Госкомсевера), который в 1994 г. объединили с Госкомнацем, создав Министерство по делам национальностей и региональной политике (в 1996 г. – Министерство было по делам

национальностей и федеративным отношениям), но в 1995 г. Госкомсевер был восстановлен. Функционал и принципы подбора министров (то из регионов, то из центра) часто менялись: государство не вполне понимало, как и зачем управлять национальной политикой и в то же время не выработало подходы к региональной политике. Это было видно и на втором сроке правления Б. Ельцина, когда весь возможный спектр бюрократических позиций был сформирован на короткое время в правительстве Е. Примакова, где даже появился ответственный за региональное развитие первый вице-премьер В. Густов, министр региональной политики В. Кирпичников (оба являлись выходцами из Ленинградской области) и министр национальной политики Р. Абдулатипов, выходец из Дагестана. Но уже в правительстве С. Степашина региональную и национальную политику вновь объединили в одном министерстве.

Поиск оптимальной модели взаимодействия с регионами постепенно выработывала и администрация Президента. В самом начале, например, подбором региональных кадров занималось контрольное управление во главе с бывшим председателем Волгоградского областного совета В. Махарадзе. Но конфликтный 1993 г. стал поворотным, когда в Кремле появилось подразделение, ответственное за работу с регионами, поначалу в виде управления по работе с территориями, полпредами, а также по связям с Верховным Советом. В 1994 г. последняя функция перешла в другое подразделение руки. После выборов 1996 г. система контроля и взаимодействия с регионами развивалась по пути усложнения и функциональной дифференциации, результатом чего стало создание отдельного управления по координации деятельности полпредов и затем – отдельно по вопросам местного самоуправления. В итоге в администрации Президента были выделены три направления – работа с регионами (территориальное управление с 1996 г.), работа с полпредами и работа с органами местного самоуправления. Все они были важны в условиях введения прямых выборов как губернаторов, так и муниципальных глав.

Федеральный центр еще с августа 1991 г. стремился создать властную вертикаль путем назначения президентских полномочных представителей, выступавших в роли информаторов Кремля о событиях в регионах, посредников в отношениях между центром и регионами, а также – на самом первом этапе – проводников либеральных реформ, своего рода «демократических комиссаров». Первый этап назначений полпредов прошел очень быстро – до декабря 1991 г. Будучи полностью ориентированными на Президента, полпреды нередко конфликтовали не только с консервативными региональными Советами, но и со многими главами региональных администраций, хотя их тоже назначал Б. Ельцин. Кремль постепенно выработывал оптимальный механизм работы полпредов, стремясь, в частности, снять конфликтность в их отношениях с губернаторами (это привело к заменам полпредов, особенно

с конца 1993 г.). Но примечательно, что Кремль аккуратно относился к выстраиванию вертикали в республиках, не спеша назначать там полпредов или не назначая вообще (как в Татарстане, Башкортостане и Якутии). Разную степень доверия центра к региональным главам подчеркивала и практика совмещения должностей главы региона и полпреда²⁹ (особенно долго таким «совместителем» был Б. Немцов в 1991-94 гг.).

Критически важную роль в консолидации политического пространства России сыграла *практика назначения глав региональных администраций*, начавшаяся в конце 1991 г. Центр не мог ее использовать в отношении республик, где система власти формировалась самостоятельно, а также Москвы и Санкт-Петербурга, где в 1991 г. прошли прямые выборы мэров. Но большая часть регионов страны была таким способом включена в президентскую вертикаль власти – все края, области, автономная область и автономные округа. Более того, едва ставшая республикой Карачаево-Черкесия, находясь на грани распада из-за межнациональных конфликтов, согласилась стать некоторым подобием области – глава облисполкома В. Хубиев был в 1992 г. назначен главой администрации Б. Ельциным, а в 1995 г. по новому местному закону президентское решение о назначении было утверждено парламентом.

Практика формирования «вертикали» позволила Б. Ельцину сформировать лояльные правящие элиты в регионах, что было крайне важным в условиях политической турбулентности. Несмотря на то, что главы администраций согласовывались с региональными представительными органами (которые до этого давали свои рекомендации по кандидатурам), в целом назначения проходили довольно успешно, хотя у многих депутатов выстраивание президентской «вертикали» не вызывало восторга. Впрочем, более или менее гладкое согласование президентских кандидатур было обязано тому, что Президент не решился на радикальную смену элит и зачастую делал ставку на действующих глав региональной исполнительной власти – руководителей исполкомов Советов (по нашим подсчетам, они были назначены в 25 регионах из 66, где назначения прошли в 1991 г., еще в двух – бывшие первые заместители). Кроме того, ряд назначенцев относились к числу председателей или заместителей председателей региональных Советов (восемь случаев), руководителей городских Советов, городских или районных исполкомов Советов. Также большую группу глав администраций составили региональные руководители промышленных, строительных, сельскохозяйственных предприятий. Многие являлись одновременно народными депутатами РСФСР и были известны Б. Ельцину в этом качестве. Назначений из «новых лиц», ставших

²⁹ Такая практика не противоречила действовавшей в то время Конституции 1978 г. (с поправками): Президент официально возглавлял исполнительную власть. – *Прим. ред.*

публично известными на демократической волне, было совсем немного, к тому же многие из них впоследствии потеряли свою руководящую должность.

Кремль демонстрировал готовность к компромиссам с региональными элитами и в тех случаях, когда его назначенцы вступали в конфликт с более консервативными местными элитами. Этим были обусловлены отставки первых президентских назначенцев в Ульяновской области, Краснодарском крае и др. Наряду с этим центр решительно отстранял от власти тех, кто был уличен в злоупотреблениях, как это произошло в Воронежской и Псковской областях.

Таким образом, начиная с 1991 г. в «властная вертикаль» позволила стабилизировать ситуацию, хотя и ценой переноса обещанных ранее прямых губернаторских выборов. В процессе укрепления этой «вертикали» усилилась связка региональных глав с Президентом (что показали их скоординированные действия во время политического кризиса 1993 г.), а затем и с Правительством, поскольку после 1993 г. назначения производились по представлению премьер-министра.

2.5. Прямые выборы глав регионов

Отказ Кремля от немедленного и повсеместного внедрения прямых выборов был понятным решением. Российское руководство в нестабильной политической ситуации справедливо опасалось протестного голосования, которое могла привести к власти в регионах нелояльные элиты. Ускоренное введение прямых выборов угрожало разбалансировкой и без того неустойчивой федеративной системы. Поэтому выполнение обещания Б. Ельцина ввести прямые выборы региональных глав отложили, с чем согласился и Съезд: в 1991 г. был введен мораторий на прямые выборы, который затем продлевался. Практику назначений глав региональных администраций уже после кризиса 1993 г. подтвердил Указ, подписанный Президентом в 1994 г.³⁰.

³⁰ Речь идет об Указе Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994, № 24, ст. 2598. Любопытная деталь: проект указа предложил Президенту глава администрации одной из крупных областей. Через некоторое время в Конституционный суд РФ поступил запрос от Государственной думы и от ряда законодательных собраний регионов о конституционности этого Указа. Конституционный суд, не отрицая необходимость выборов глав администраций, постановил, что Президент вправе назначать на должность и освобождать от должности глав администраций субъектов РФ (кроме республик), пока нет необходимой нормативной базы. При этом проведение региональных выборов «одновременно с общефедеральными выборами должно быть согласовано с федеральными органами, что вытекает из требования согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996, № 19, ст. 2320). – *Прим. ред.*

Не отказываясь от прямых выборов глав региональных администраций, т.к. это противоречило бы конституционным характеристикам России как демократического и федеративного государства, федеральные власти оттягивали момент повсеместных выборов и лишь отдельным регионам «позволяли» проводить выборы, действуя в режиме «ручного управления» (через специальные разрешения). Чаще всего это было связано с конфликтными ситуациями вокруг губернаторских назначений. Тем самым регионы с выборными главами соседствовали с регионами, встроенными в «вертикаль власти».

Первые выборы часто высвечивают типичные тенденции. Это хорошо продемонстрировали избирательные кампании июня 1991 г., когда в Татарстане и двух столицах – Москве и Ленинграде избирали глав администраций. Выборы в Татарстане обозначили тенденцию к созданию в регионе «управляемой демократии» с явным этническим оттенком. Выборы оказались безальтернативными (жесткие сроки сбора подписей отсекали потенциальных соперников), а победа действующего главы – председателя Верховного совета республики и бывшего первого секретаря обкома (рескома) КПСС М. Шаймиева была обеспечена главным образом голосами татарского населения (он получил 70,6% голосов при невысокой для тех времен явке в 63,4%). Татарстан стал первым примером прямых выборов, которые фактически легитимировали региональную этнократию и авторитаризм³¹.

Напротив, обе российские столицы воспринимались в качестве политической опоры Б. Ельцина и авангарда реформистского движения. В обоих мегаполисах явным лидером на выборах оказался избранный за год до этого глава городского Совета, представлявший реформаторов, который обыграл с большим перевесом представителя советской номенклатуры. Интересной практикой столичных выборов 1991 г. стало проведение «стимулирующих опросов», в Москве – об объединении с областью, в Ленинграде – о возвращении исторического имени города. Во втором случае это способствовало консолидации реформаторски настроенного электората, хотя А. Собчак набрал больше голосов, чем переименование города. Но в данном случае развитие ситуации после выборов продемонстрировало и внутреннюю конфликтность демократического движения, в котором сразу начались расколы, и противоречия между ветвями власти – вплоть до обвинений новых мэров в авторитаризме, и напряженность в отношениях между мэром и вице-мэром (принявшую форму открытого конфликта в Санкт-Петербурге с отстранением вице-мэра от власти, а в Москве обернувшуюся добровольной отставкой мэра). В итоге московский электоральный эксперимент фактически был свернут в 1992 г. с отставкой Г. Попова, после чего вице-мэр Ю. Лужков стал главой города уже согласно Указу Президента (новые выборы

³¹ См.: *Фарукишин М.Х.* Федерализм и демократия: сложный баланс // ПОЛИС. 1997. № 6. С. 164-173.

мэра здесь не проводились до 1996 г.). Стремление Москвы к самостоятельности с ее огромными на фоне других регионов ресурсами обернулось формированием авторитарного режима, лидер которого Ю. Лужков смог даже пролоббировать особый порядок приватизации в городе. Тем самым первые электоральные эксперименты продемонстрировали изъяны юной региональной демократии, связанные со стремлением к концентрации власти и ресурсов в одних руках, т.е. авторитарными тенденциями, типичными для российских элит, не исключая тех, кто называл себя демократами.

Для российских республик прямые выборы глав также являлись возможностью подчеркнуть самостоятельность. С точки зрения федерального центра, эта самостоятельность в выборе модели регионального управления сама по себе не создавала критических угроз для государственности, тем более что переход к прямым выборам был признан стратегическим курсом для всей Федерации. В то же время выбор управленческой модели не всегда подразумевал быстрый переход к прямым выборам главы: такой вариант могли считать выгодным для себя более сильные, уже состоявшиеся региональные лидеры.

Выборы глав республик, которые в большинстве случаев начали именовать себя президентами, тоже стали отражением сложившихся социальных и политических реалий. С одной стороны, они демонстрировали этнические и клановые расколы, с другой, – элиты, представлявшие титульный этнос, особенно если в населении он составлял сравнительно невысокую долю, способствовали подавлению конкуренции. В этих целях для недопуска «нежелательных» (обычно, русских по национальности) кандидатов применялись ценз оседлости и знание государственного языка республики. Однако эти нормы успешно оспаривались в судах.

Постепенно осуществлялся и *переход от парламентской к президентской*³² модели. В первой волне избирательных кампаний (конец 1991 – начало 1992 гг.) успешно участвовали пять республик. В целом общий тренд первых республиканских выборов состоял в преодолении (или подавлении) конфликтов и консолидации власти в руках выборного главы. Выборы выявили сценарное разнообразие, от высокого накала конкуренции до ее фактического отсутствия. Их примечательной чертой стало выдвижение небольшого числа кандидатов, но при этом сильных фигур – глав региональных парламентов и правительств и т.п. Одни кампании были плебисцитарными, с одним реальным лидером (как в Тыве и Якутии), другие прошли в два тура, как в Адыгее, Кабардино-Балкарии и Марий Эл. Но при

³² Речь идет о сосредоточении власти в руках главы субъекта РФ, а не о президентской разновидности республиканской формы правления в чистом виде. До сих пор в российских регионах модели власти нельзя отнести ни к одной известной форме – парламентской, президентской и полупрезидентской (смешанной). – *Прим. ред.*

этом обычным сценарием являлась победа наиболее «ресурсной» фигуры, обычно – действующего главы республики в статусе спикера парламента (Адыгея, Марий Эл, Якутия) или бывшего главы в том же статусе (Кабардино-Балкария). В Тыве же спикер парламента в выборах не участвовал, уступив пост лидера республики главе ее правительства. Примечательно, что подобно М. Шаймиеву, в ряде республик выборными главами стали их бывшие партийные руководители – В. Коков в Кабардино-Балкарии и А. Джаримов в Адыгее. Это демонстрировало тенденцию к консервации сложившихся советских элит, использовавших свое ресурсное превосходство и управленческий опыт для победы на выборах.

«Консервирующий» характер имели и последующие избирательные кампании в республиках, где переход к новой модели шел постепенно (четыре кампании в 1993 г., в 1994 г. – четыре новых республики, а также вторые выборы в Ингушетии, очередные выборы в Калмыкии в 1995 г. и в том же году выборы главы в Чечне, теперь уже «по версии» Кремля). Так, главами Карелии, Республики Коми, Бурятии и Северной Осетии были избраны действующие председатели парламента (все они кроме В. Степанова в Карелии ранее являлись партийными руководителями в своих регионах). Аналогично спикер парламента М. Рахимов избрался президентом и в Башкирии, но он представлял не партийную, а хозяйственную элиту, будучи бывшим директором крупного завода. Более резкая смена правящей элиты произошла в Чувашии в связи с избранием федеральной фигуры – бывшего министра юстиции РФ Н. Федорова (действующий глава правительства этой республики занял только шестое место, а спикер парламента – третье, что подчеркнуло слабость и разрозненность местной элиты). Редкие случаи прихода к власти новых элит ограничивались случаями республик, где произошел развал старой элиты. Таким примером стала и Калмыкия, где в 1993 г. выборы триумфально выиграл бизнесмен К. Илюмжинов (ни глава Совета, ни председатель правительства в выборах не участвовали). В только что созданной Ингушетии элиты просто еще не сложились, что облегчило победу генерала ингушского происхождения Р. Аушева.

Примечательно, что новые региональные лидеры нередко стремились дополнительно закрепить свои позиции через досрочные выборы. Так, Р. Аушев пошел на новые выборы уже через год, причем был избран безальтернативно. В Калмыкии К. Илюмжинов, тоже безальтернативно, был переизбран через два с половиной года. В сущности, это свидетельствовало о попытках новых элит создать режимы личной власти, легитимируя их через выборы, но намеренно ограничивая при этом конкуренцию. Примечательно, что с годами выборы в республиках все чаще завершались в один тур: в 1993 г. второй тур состоялся только в Чувашии, в 1994 г. – в Бурятии (а в Республике Коми глава парламента немного

недобрал до 50% голосов, но воспользовался однотуровой системой). Сохранялась «популярность» безальтернативных выборов, состоявшихся в Ингушетии (оба раза), Калмыкии (в 1995 г.) и Карелии.

Ограничение или даже ликвидация конкуренции сочеталась, правда, лишь на самом первом этапе, с «ультрадемократическими» требованиями к процедуре выборов, которые, однако, оборачивались их срывом. В Калмыкии и Чувашии в 1991 г. нужно было набрать больше голосов «за», чем «против», чего не смог добиться во втором туре ни один из кандидатов. И в обоих регионах случилась деконсолидация элиты: интересно, что если в Калмыкии больше всего голосов набрал глава правительства, то Чувашия выступила единственным примером, где президентом едва не стал местный националист А. Хузангай. Однако срыв выборов обернулся в обоих случаях новыми попытками в 1993 г. и избранием совершенно иных людей.

В целом нельзя сказать, что стремление к прямым выборам было «единым порывом» российских республик, активно поддержанным гражданами. Подобный переход чаще всего был стимулирован интересами правящих элит и свершался при наличии сильной фигуры, стремящейся укрепить свою легитимность. Общественная поддержка института прямых выборов не всегда была активной и ярко выраженной. В частности, отсутствие консенсуса в элитах и вялая позиция общественного мнения привели к замораживанию парламентской формы правления до второго срока правления Б. Ельцина в двух новых республиках – Хакасии и Республике Алтай, а также в Удмуртии. В Хакасии выборы состоялись только в конце 1996 г. (причем без участия спикера парламента, просто сохранившего за собой прежнюю должность), а в Республике Алтай – в конце 1997 г. (там спикер парламента занял лишь пятое место, а выборы оказались одними из самых конкурентных в стране). Удмуртия же из-за позиции спикера парламента А. Волкова и вовсе отказывалась от «президентской формы правления», пока прямые выборы глав администраций не стали для нее обязательными по федеральному закону 1999 г.

Сдерживающим фактором для прямых выборов служили также риски межнациональных конфликтов. Это, в частности, привело к созданию в Дагестане уникальной формы правления. Центром власти там стал Госсовет, состоящий из представителей 14 народов республики, а главой республики – его председатель, избираемый Конституционным собранием. Другая «конфликтная» республика – Карачаево-Черкесия с согласия центра оттягивала переход к прямым выборам до 1999 г., сохраняя в роли своего первого лица бессменного лидера еще советской исполнительной власти В. Хубиева, занявшего пост председателя облисполкома в далеком 1979 г. Но этот «эксперимент» по сути лишь заморозил этнические и клановые конфликты, обернувшись затем крайне конфликтными первыми

выборами, с жестким противостоянием карачаевских и черкесских лидеров и провалом В. Хубиева.

Выяснение отношения общества к прямым выборам главы республики стало еще одним примечательным электоральным экспериментом. Его результаты были весьма разными, хотя, конечно, общественным мнением пытались манипулировать заинтересованные местные элиты. Тем не менее, вполне закономерным оказалось отрицательное отношение к прямым выборам президента республики на двух референдумах в многонациональном Дагестане («за» голосовали 10,6% в 1992 г. и 30,8% в 1993 г.). Учитывая негативную позицию властной элиты Удмуртии, там пост президента был поддержан в 1995 г. только 30,2% избирателей. В то же время в Карелии в 1993 г. за прямые выборы главы республики проголосовали 79,3%. Более консервативной оказалась Республика Коми, где референдум прошел в тот же день, что и в Карелии, но дал совершенно иной результат – только 42,5% голосов «за». Однако власти республики, заинтересованные в выборах, слукавили и провели в 1994 г. выборы главы, а не президента, что формально не противоречило итогам голосования. В условиях политического конфликта в Чувашии в 1995 г. проводилось голосование уже за упразднение поста президента, но сторонников этого решения оказалось недостаточно, хотя и много – 47,8% (в основном это были сторонники оппозиции в лице КПРФ)³³.

Кроме того, конфликты в элитах в наиболее сложных случаях оборачивались отменой президентской формы правления, как это случилось в Мордовии. Там непопулярность номенклатуры и этнические размежевания обернулись в декабре 1991 г. поражением главы республиканского парламента Н. Бирюкова во втором туре благодаря консолидации протестного голосования вокруг представителя «Демократической России» и русского по национальности В. Гусянникова. Поскольку антиноменклатурная волна в казалась бы политически «спящей» республике оказалась шоком для старых элит, их реванш был радикальным: в 1993 г. в республике отменили институт президента, и ее вновь возглавил спикер парламента. Кризис власти в Мордовии преодолели позднее, в результате консолидации старых элит вокруг одного из ее лидеров Н. Меркушкина: в 1995 г. его без альтернативы избирало Конституционное собрание, а уже в 1998 г. прошли прямые выборы с выгодным для элиты результатом.

Естественная цикличность электоральных процессов в республиках обычно оборачивалась укреплением позиций всенародно избранных лидеров и формированием ими *режимов личной власти*. Примечательной тенденцией, после первых, учредительных кампаний, вызывавших немалый энтузиазм, становилось снижение явки на региональных

³³ См.: Политический альманах России 1997.

выборах. Тем самым особенности формирования элиты и региональной политической культуры ограничивали «расцвет» демократии в республиках. Внедрение манипулятивных электоральных технологий нередко оборачивалось подавлением конкуренции и различными играми со сроками проведения выборов, выгодными властным элитам. Так, в Татарстане и Санкт-Петербурге предпочли провести свои вторые выборы до выборов президента России, а в Москве, напротив, взаимовыгодный альянс Б. Ельцина и Ю. Лужкова был закреплён одновременными выборами 1996 г.

Основная часть «вторых» республиканских выборов пришлась уже на второй срок правления Б. Ельцина, как правило, способствуя укреплению сложившихся моноцентрических режимов. По-прежнему практиковались безальтернативные выборы (Татарстан, Кабардино-Балкария). Отмечались вопиющие случаи недопуска к выборам всех сильных конкурентов действующего руководителя (Башкирия). Неудивительно, что в большинстве случаев действующие главы выигрывали уже в первом туре. Однако протестные настроения не удалось сдержать в Марий Эл (ее малоактивный глава занял только третье место), а в Карелии и Северной Осетии конфликты в элитах обернулись поражением действующих глав от более успешных лидеров. В сущности, схожие развилки продемонстрировали на вторых выборах и города федерального значения – глубокий раскол элиты и поражение главы в Санкт-Петербурге и полная победа Ю. Лужкова в Москве.

Таким образом, «испытание» прямыми (но не всегда демократическими) выборами в республиках и городах федерального значения отразило сложившиеся в регионах предпосылки к формированию персоналистских, моноцентрических режимов, как правило, во главе с лидерами советского происхождения. Хотя эти тенденции могли потом воспроизводить и новые лидеры, как это было видно в Калмыкии и Ингушетии. Однако эта «генеральная линия» не исключала внутриэлитные конфликты и поражения региональных лидеров в силу их личной непопулярности, иногда оборачиваясь и полномасштабным кризисом власти, как в Мордовии. Тем самым в регионах России складывалось крайне интересное для специалистов режимное разнообразие, хотя общих черт, напоминающих «управляемую демократию», было больше, чем различий³⁴.

В других регионах страны – *краях, областях, автономных округах* – прямые выборы долгое время оставались в «отложенном» состоянии, поскольку Кремль хотел сначала сформировать сильную и лояльную элиту, не рискуя выводить ее на выборы. Обратной

³⁴ См.: Гельман В.Я. Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. № 9. С. 13-22; Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // ПОЛИС. 1998. № 1. С. 87-105; Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь Мир, 2000. – 374 с.

стороной этого процесса оказались «вынужденные» и закономерно провальные для действующей власти выборы 1993 г., ставшие формой разрешения конфликта между Кремлем и региональными представительными органами: в случае невозможности согласования с Советом кандидатуры главы региональной администрации Съезд народных депутатов РФ разрешил в декабре 1992 г. проводить прямые выборы, что и было реализовано в апреле 1993 г. (некоторые из них совпали с всероссийским референдумом).

Первые электоральные эксперименты в краях и областях были организованы по единым правилам – обязательные два тура, возможность победы в первом туре при получении 25% голосов от общего числа избирателей. Основная часть кампаний прошла в самых консервативных регионах, где Б. Ельцину не удалось выстроить «вертикаль», что обернулось отсевом непопулярных глав администраций, назначенных Президентом. В худших случаях «ельцинские» главы заняли в таких регионах шестое (Амурская область) и четвертое (Пензенская область) места. В то же время прямые выборы позволили создать в таких регионах политический порядок, соответствующий консервативным умонастроениям в обществе. Выборы обернулись, в частности, победой бывшего партийного руководителя региона (Орловская область), бывших руководителей облизполкомов (Липецкая, Пензенская области), а также местных хозяйственников (Амурская, Смоленская области) и даже просто активиста КПРФ из числа журналистов (Брянская область). Некоторых из них вполне мог бы назначить и Б. Ельцин в 1991 г., но получается, что вместо него это потом сделали избиратели. И всё же на фоне консервативной волны весны 1993 г., в сущности доказавшей правоту Кремля, когда он вводил мораторий на выборы в 1991 г., был и случай победы либерально настроенного и.о. главы Красноярского края В. Зубова (там выборы решили с согласия центра провести после добровольной отставки прежнего главы).

Задача центра на первом этапе состояла в том, чтобы разрешая, пусть где-то и вынужденно, единичные электоральные эксперименты в краях и областях, сохранить стабильность формирующегося политического режима, не допуская слишком неблагоприятной смены региональной элиты в условиях растущих протестных настроений. И с этой точки зрения примечательна практика кремлевского вмешательства.

Фактически разрешительный порядок губернаторских выборов мог приводить к ситуациям их непризнания, как это случилось в 1993 г. в Челябинской области: там выборы были назначены областным Советом без согласия Кремля и прошли без участия главы администрации (проведение выборов поддержали Верховный Совет и Конституционный суд, но не поддержали Президент страны, областной и Верховный суды). Победу на этих непризнанных выборах одержал председатель областного Совета, что повлекло за собой период двоевластия, пока в октябре 1993 г. этот Совет не был распущен.

Кремль оставлял за собой и право отмены уже назначенных выборов, что было сделано в 1994 г. в отношении конфликтного Приморского края. В то же время тогда спокойно прошли первые губернаторские выборы в Иркутской области. Кроме того, Кремль использовал право отстранения губернаторов от должности, включая и выборных глав. Так, в период сентябрьско-октябрьского кризиса 1993 г. Б. Ельцин уволил избранных в апреле того же года А. Сурата в Амурской области и Ю. Лодкина в Брянской области.

Право назначать глав региональных администраций использовалось Кремлем и в процессе поиска более эффективных руководителей. Этот процесс начался уже в 1992 г., когда произошли замены в пяти регионах. В конфликтном 1993 г. часть губернаторских увольнений была обусловлена политической нелояльностью (как в Белгородской и Новосибирской областях, а также, в качестве особого случая, в Свердловской области). В 1994 и 1995 гг. число ротаций опять сократилось, но резко выросло в 1996 г., в преддверии выборов Президента и большого цикла первых губернаторских выборов. Ротация губернаторов могла быть связана с несколькими причинами: конфликтами глав с местными консервативными элитами, выявлением коррупции в региональной власти, политической нелояльностью, низкой популярностью в преддверии выборов, а также переходами на федеральные посты. С точки зрения последующих губернаторских кампаний, часть замен была удачной, но некоторые новые руководители всё равно проиграли оппозиции в 1996 г. Очевидно, что найти «идеального» губернатора в каждом регионе было невозможно, а прямые выборы производили свою селекцию регионального руководства. И с этой точки зрения, политическая ситуация в краях и областях была более турбулентной, чем в республиках.

Сам по себе разрешительный порядок выборов не давал Кремлю гарантированного результата в условиях высокой политической конкуренции, хотя президентская администрация старалась выбирать менее проблемные регионы. Так, в 1995 г. выборы прошли в 13 краях и областях. Действующие главы выиграли в девяти случаях, тогда как в двух регионах произошло возвращение к власти бывших губернаторов, в одном случае победил близкий к КПРФ консервативный глава областного Совета и еще в одном – глава одной из районных администраций. Тем самым «пробные» выборы 1995 г. демонстрировали и расколы в региональных элитах, и идеологическое противостояние с КПРФ, что предопределяло типичные сценарии дальнейших кампаний. Причем конкурентность выборов в краях и областях была довольно высокой – в восьми случаях главам удалось избежать второго тура,

но обычно их результат был «на грани», составляя от 51,5 до 60 %, и только в Приморском крае достиг 69,6 %³⁵.

Повторим: Кремль никогда не отказывался от самой перспективы проведения повсеместных прямых губернаторских выборов, хотя и откладывал этот момент до созревания более благоприятной политической конъюнктуры. Некоторые регионы пытались найти, так сказать, обходные пути. Например, в 1995 г. Алтайский край принял устав, согласно которому глава региона избирается краевыми депутатами. В Читинской области депутаты в том же 1995 г. резко ограничили полномочия исполнительной власти, хотя при этом готовились к проведению прямых выборов главы. Но Конституционный суд по запросам глав алтайской и читинской администраций не допустил и попыток восстановления в краях и областях «парламентских республик»³⁶ и фактически поддержал модель губернатора, получающего легитимность на прямых выборах, в частности, указав, что «конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти»³⁷.

«Большой» цикл «отложенных» прямых губернаторских выборов в краях, областях, автономной области и автономных округах, проведенный уже после избрания Б. Ельцина на второй срок, не мог не стать серьезным испытанием для политической системы и федеративных отношений в России. Как уже отмечено, Кремль осуществил перед выборами ряд губернаторских замен, причем не всегда удачных с точки зрения будущего электорального результата. «Разрешительный» порядок предыдущих кампаний обернулся тем, что самые сложные случаи остались на конец 1996 г. Кремль особенно опасался выборов в Кемеровской и Тульской областях, стремясь их отложить до 1997 г. В случае Кемеровской области это привело к симптоматичному решению о кооптации популярного А. Тулеева сначала в федеральное правительство, а затем о его назначении губернатором в 1997 г. вместо «демократа» М. Кислюка (в итоге выборы в этом регионе прошли с большой задержкой и стали самыми последними в этой серии – в октябре 1997 г.).

³⁵ См.: Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1997.

³⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // 1996, № 4, ст. 409; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996, № 7, ст. 700.

³⁷ Пункт 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края».

Губернаторские кампании 1996-97 гг. продемонстрировали разнообразие и правил игры, и результатов. В частности, регионы сами решали вопрос о проведении выборов в один или два тура. По аналогии со сбоями конца 1991 г. отдельные субъекты федерации использовали усложненные правила выборов, обернувшиеся их отменой. Так, в Агинском Бурятском АО баллотировались два кандидата, из которых никто не набрал более 50 % голосов. В Краснодарском крае не был преодолен 50-процентный минимальный порог явки. В Амурской области и Эвенкийском АО результаты выборов не были признаны судом в связи с минимальным отрывом победителя – 189 голосов в первом случае и 67 – во втором. Во всех этих случаях выборы пришлось организовывать заново, как правило, в 1997 г. Причем в Краснодарском крае явка не достигла 50% и во второй раз, но прежнее ограничение там было предусмотрительно снято.

Выборы в условиях политико-идеологической поляризации середины 90-х явились примером острой борьбы правящих региональных элит и левой оппозиции, где обе стороны добились своих успехов. Проявились и сложившиеся режимные различия между регионами. Явка на губернаторских выборах была уже заметно ниже, чем на федеральных, отражая меньший интерес электората, но обычно укладывалась в рамки 40-60%. Показатели успешности действующих губернаторов (инкумбентов) и оппозиции выглядели сопоставимыми. Победы на выборах добился 21 действующий региональный лидер (учитывая избрание осенью 1997 г. А. Тулеева), но их результаты радикально различались, составляя от 30,8% в Читинской области (победа на однотуровых выборах) до 81,8% в Саратовской области. Из них четверем губернаторам удалось выиграть только во втором туре. Кроме того, в Агинском Бурятском АО уже на вторых выборах, в 1997 г. выиграл фактический преемник главы, который в кампании не участвовал.

В то же время, в 25 регионах их главы потерпели поражение, в трех регионах даже заняв лишь третье место. Это лишний раз демонстрировало и накал борьбы, и тот факт, что в конце остались более слабые региональные лидеры. Учитывая ресурсную базу инкумбентов, победы их соперникам доставались с большим трудом. Только самые известные политики – Н. Кондратенко в Краснодарском крае и А. Руцкой в Курской области добились успеха с 82% и 76,9% голосов соответственно. В 12 регионах оппозиционные кандидаты выиграли только во втором туре, а еще в пяти случаях победили в первом и единственном туре с результатом менее 50% голосов. Но разнообразие было и на оппозиционном фланге. Победители от оппозиции не всегда были сразу поддержаны объединением левых сил – НПСР (в ряде случаев – только во втором туре). Среди них были как члены КПРФ (в небольшом числе), так и беспартийные; как представители старой номенклатуры, занимавшие руководящие посты в советский период, так и менее статусные активисты. Лишь в Псковской области победа досталась представителю

ЛДПР. В ряде субъектов политический реванш у губернаторов взяли, наконец, главы региональных парламентов. Постепенно росла и электоральная активность формирующегося регионального бизнеса, но его успешность была еще низкой (здесь можно отметить победу В. Бутова в Ненецком АО, добавив сюда также победы хозяйственных руководителей в Калининградской области и Усть-Ордынском Бурятском АО).

Конкурентность губернаторских выборов в 1996-97 гг. достигла своего пика, канализировав накопившиеся к тому времени общественные, межпартийные и внутриэлитные противоречия в регионах. Одновременно этот «большой» цикл запустил естественный ход региональных электоральных циклов, как это случилось значительно раньше в республиках и городах федерального значения. В последующие годы избирательных кампаний было немного, они были вызваны отставками некоторых губернаторов (Нижегородская и Иркутская области, в первом случае – в связи с переходом Б. Немцова на федеральный уровень), а также истечением полномочий глав краев и областей, избранных в 1993 г. Интересно, что конкурентность «второго цикла» выборов в краях и областях оставалась высокой, обнаруживая растущее влияние не столько идеологической борьбы, сколько внутриэлитных противоречий. В Красноярском крае, Липецкой, Пензенской и Смоленской областях губернаторы проиграли «ресурсным» кандидатам от других групп элиты, в первом случае – бывшему кандидату на пост Президента РФ А. Лебедю, ставшему первым ярким примером федерального «варяга», избранного в регионе (что свидетельствовало об очень ограниченной роли политизированного регионализма даже в Сибири). Но орловскому губернатору-тяжеловесу Е. Строеву, занимавшему тогда пост председателя Совета Федерации, напротив, не составило труда одержать вторую свою победу в условиях фактического отсутствия конкуренции.

Приближение следующих выборов президента, где поначалу не был известен преемник Б. Ельцина, активизировало манипуляции с датами выборов стремящихся к продлению власти губернаторов. В результате ряд глав регионов, избранных в декабре 1995 г., предпочли провести досрочные выборы в мае (Белгородская область) или в сентябре (Новгородская, Омская, Томская области) 1999 г. Мэр Москвы Ю. Лужков, политическое будущее которого становилось неопределенным, вместо 2000 г. перенес выборы на декабрь 1999 г. В целом же завершающие ельцинское правление губернаторские кампании 1999 г. демонстрировали свои особенности конкуренции, вызванные всё в большей мере борьбой различных групп элиты за власть, чем попытками «красного» реванша. 11 губернаторам в течение 1999 г. удалось подтвердить свои полномочия, но четверо все же проиграли (а подмосковный губернатор А. Тяжлов занял лишь четвертое место).

Окончательный переход к повсеместным прямым губернаторским выборам (за вычетом Дагестана и Удмуртии) стал важнейшим шагом в процессах российской демократизации, но создал и новые вызовы, попутно обнажив серьезные проблемы в политической системе. Так, уровень конкуренции на выборах различался принципиальным образом, причем в одних случаях фактическое отсутствие конкуренции достигалось в условиях высокой популярности инкумбента, а в других становилось результатом использования административного ресурса. Электоральная конкуренция всё в большей степени превращалась из борьбы идеологического характера в соревнование ресурсов, движимое стремлением тех или иных групп элиты использовать доступ к региональной власти в своих интересах, включая интересы коммерческие.

Как уже отмечалось, с самого начала была заметна тенденция к использованию региональных выборов для легитимации персоналистских режимов. Но региональные выборы лишь воспроизводили ту политическую среду, которая сложилась и в центре, и в регионах в позднесоветский период и далее трансформировалась с запуском либеральных экономических реформ и проведением различных политических экспериментов, в той или иной степени соответствовавших нормам западного федерализма, но принимавших в российских условиях 90-х годов свои специфические формы.

Обновление элиты также оказывалось сложным и неоднозначным процессом³⁸. Те же тенденции повторяли и выборы региональных законодательных собраний, которые в период ельцинского правления состоялись в регионах минимум два раза. На них в условиях слабого развития института партий в регионах и преобладания мажоритарной избирательной системы преобладали сценарии борьбы между региональными группами интересов, где постепенно складывались наиболее значимые и ресурсные группы, как правило, связанные с теми же губернаторами или бизнесом³⁹. В целом губернаторам удавалось обеспечить лояльность новых региональных парламентов, что укрепляло моноцентризм региональной власти.

Вызовом для федерального центра стал общий рост влияния и самостоятельности региональных лидеров, учитывая не только их выборность, но и вхождение по должности в Совет Федерации. Впрочем, Кремль и руководство верхней палаты смогли выработать правила взаимодействия, которые минимизировали конфликты. Хотя попытки Совета Федерации продемонстрировать свой политический вес и самостоятельность периодически возникали. Еще одним вызовом выглядело появление «красных» и иных оппозиционных губернаторов. И в данном случае ставка тоже была сделана на преимущественную кооптацию

³⁸ Макаркин А.В. Региональные политические элиты: смена поколений // *Полития*. 1998. № 1. С. 33-49.

³⁹ Макаренко Б.И. Губернаторские «партии власти» как новый общественный феномен // *Полития*. 1998. № 1. С. 50-58.

оппозиции в складывающуюся систему, примером чего стало встраивание новых губернаторов во взаимоотношения с Правительством РФ, неизбежные хотя бы в силу необходимости решения финансово-экономических проблем. Российский кооперативный федерализм, складывавшийся с начала 90-х годов, создавал хорошие возможности для конструктивного и прагматического взаимодействия центра и регионов, выводящего за скобки идеологические разногласия. Весьма показательно, что нередко новые губернаторы заявляли о своей поддержке федеральной власти и публично дистанцировались от КПРФ.

Особое значение на этапе развития политической системы после 1996 г. приобрело встраивание *внутрирегиональных* политических балансов, вызванное внедрением *прямых выборов муниципальных глав*. Этот процесс также развивался медленно и постепенно на первом сроке правления Б. Ельцина, когда проходили лишь единичные выборы мэров (первый эксперимент по решению президиума Верховного Совета РСФСР был проведен одновременно с первыми выборами Президента в 1991 г. – в г. Северодвинске). А первым крупным экспериментом стало избрание глав всех городов и районов в Иркутской области в 1994 г. Широкое распространение прямых выборов мэров и районных глав обернулось и многочисленными конфликтами в регионах, в основном – между губернаторами и мэрами региональных столиц, наиболее обеспеченных ресурсами. Тем самым региональный моноцентризм власти все-таки был ограничен. Причем Кремль после 1996 г. стремился временами поддерживать именно мэров, не допуская полной концентрации власти в руках губернаторов⁴⁰.

Общее снижение контроля над региональными политическими процессами на втором сроке правления Б. Ельцина и обострение борьбы элит в связи с готовящимся «трансфером» власти обернулись и новым ростом самостоятельной активности выборных региональных лидеров. В сущности, на этом этапе тоже проявились типичные особенности федеративных отношений, такие как активное участие губернаторов в общенациональной политике и формирование горизонтальных связей между ними. Не секрет, что были региональные главы, мечтавшие о должности Президента или главы Правительства РФ. Распространенным явлением стало формирование губернаторских движений, стартовавшее с создания московским мэром Ю. Лужковым движения «Отечество» в конце 1998 г. В тот же момент появилась и идеологически окрашенная «правая коалиция», создание которой было поддержано несколькими региональными лидерами, – она стала предтечей Союза правых сил. Последующее ситуативное возрождение регионализма ознаменовалось учреждением в мае

⁴⁰ См.: *Туровский Р. Ф.* Отношения «центр-регионы» в 1997-1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // *Полития*. 1998. № 1 (7). С. 5-32.

1999 г. движения «Вся Россия», претендовавшего на объединение множества региональных глав (в оргкомитет или политсовет движения вошли 17 лидеров российских регионов). Параллельно самарский губернатор К. Титов пытался объединить губернаторов в свое движение «Голос России», выступавшее за «демократический и реальный федерализм» (его обращение подписали 20 губернаторов). В то же время еще существовало и движение «Наш дом – Россия», в списки которого на думских выборах 1999 г. вошел ряд губернаторов, хотя уже без намерений активно работать на его продвижение. Оппортунистическое поведение региональных элит нередко выражалось во вхождении в разные блоки.

Все эти процессы свидетельствовали о том, что выборные региональные лидеры стали реальным субъектом российской политики, хотя и боролись преимущественно за свои корпоративные интересы. И примечательно, что завершение ельцинского президентского правления, как и его начало, проходили в условиях ослабления федерального контроля над региональными элитами, во многом вызванного внутренними противоречиями в самом федеральном центре. И в этих условиях региональные элиты всегда демонстрировали свою политическую субъектность, словно напоминая о реальной сложности и разнообразии Российской Федерации.

Упорядочение правил игры и правовых норм, связанных с формированием и функционированием органов региональной власти, окончательно было проведено только в самом конце правления Б. Ельцина. В октябре 1999 г. был принят и подписан Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴¹, что ознаменовало назревший переход от множества региональных экспериментов к большей правовой определенности (включая, в частности, обязательность прямых выборов региональных глав – поначалу с оговоркой в отношении Дагестана). Однако реализация этого закона, как и внесение в него многочисленных поправок пришлось уже на период президентского правления В. Путина.

Библиография

Книги:

Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: ТОО «Интелтех», 1999. – 234 с.

Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998. – 130 с.

⁴¹ СЗ РФ. 1999, № 42, ст. 5005.

Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1997.

Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Издательство Института современной политики, 1995. – 219 с.

Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор. Проблемы соотношения. Политико-правовые дискуссии начала 90-х годов. М.: Проспект, 2019. – 310 с.

Политический альманах России 1997 / под ред. М. Макфола и Н. Петрова. Т. 1. Выборы и политическое развитие. М.: Московский центр Карнеги, 1998. – 642 с.

Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь Мир, 2000. – 374 с.

Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М.: МОНФ, 1998. – 72 с.

Союз можно было сохранить. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: Издательство АСТ, 2007. – 526 с.

Фарукишин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Издательство Казанского университета, 1998. – 335 с.

Главы в книгах, статьи в журналах, сборниках:

Гельман В.Я. Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. № 9. С. 13-22.

Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // ПОЛИС. 1998. № 1. С. 87-105.

Голосов Г.В., Григорьев В.С. Национализация партийной системы: российская специфика // Политическая наука. 2015. № 1. С. 128-156.

Железнов Б.Л. Декларации республик о государственном суверенитете: правовая оценка // Вестник экономики, права и социологии. 2007. № 4. С. 42-45.

Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // ПОЛИС. 2000. № 5. С. 98-108.

Захаров А.А. «Исполнительный федерализм» в современной России // ПОЛИС. 2001. № 4. С. 122-131.

Колосов В.А., Туровский Р.Ф. Электоральная карта современной России: генезис, структура и эволюция // ПОЛИС. 1996. № 4. С. 33-46.

Макаренко Б.И. Губернаторские «партии власти» как новый общественный феномен // Полития. 1998. № 1. С. 50-58.

Макаркин А.В. Региональные политические элиты: смена поколений // *Полития*. 1998. № 1. С. 33-49.

Михайлов Р.В. Этапы становления новых федеративных отношений в Российской Федерации // *Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки*. 1998. № 1. С. 24-32.

Петров Н. Федерализм по-русски // *Pro et contra*. 2000. Т. 5. № 1. С. 7-33.

Солник С. Торг между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990-1995 // *ПОЛИС*. 1995. № 6. С. 95-108.

Туровский Р.Ф. Выборы в Совет Федерации / Россия на выборах: уроки и перспективы. Политгеографический анализ. М.: ЦПТ, 1995. С. 110-140.

Туровский Р.Ф. Отношения «центр-регионы» в 1997-1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // *Полития*. 1998. № 1 (7). С. 5-32.

Фарукиин М.Х. Федерализм и демократия: сложный баланс // *ПОЛИС*. 1997. № 6. С. 164-173.

Правовые акты (в порядке хронологии):

Закон СССР от 26 апреля 1990 г. № 1457-1 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» // *Ведомости СНД и ВС СССР*. 1990, № 19, ст. 329.

Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // *Ведомости СНД и ВС РСФСР*. 1990, № 2, ст. 22.

Договор о Союзе суверенных государств (1991) // *Московские новости*, 1991, № 33, 18 августа.

Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // *Ведомости СНД и ВС РСФСР*. 1991, № 46, ст. 1543.

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // *Ведомости СНД и ВС РФ*. 1992, № 11, ст. 527.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» // *Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]*. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102092757&backlink=1&&nd=102027781> (дата обращения: 03.06.2020).

Указе Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 1994, № 24, ст. 2598.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // 1996, № 4, ст. 409.

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996, № 7, ст. 700.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996, № 19, ст. 2320.

Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728.