
Роль Администрации президента РФ во взаимодействии центра и регионов в середине 1990-х гг.

Илья Кондрюков

**Presidential Executive Office of Russia in the mid 1990s:
practices of regional governing**

Ilya Kondryukov

*(HSE University, Moscow, Russia; State Archive
of the Russian Federation, Moscow)*

DOI: 10.31857/S2949124X25010124, EDN: AIPZFR

Одно из важнейших направлений политической трансформации России в 1990-х гг. – переход от фиктивного советского федерализма к реальному с целью пресечь процессы дезинтеграции на фоне распада СССР. Правовой фундамент преобразований был заложен в Федеративном договоре 1992 г. и Конституции 1993 г., однако затем перед Кремлём всталася непростая задача добиться от всех акторов политического пространства – в том числе региональных элит – принятия новых «правил игры». Американские политологи Х. Линц и А. Степан предложили назвать этот процесс «консолидацией демократического режима»¹ и отметили, что в больших многонациональных государствах он может потребовать перехода на федеративные отношения².

В обновлённой политической системе РФ ключевую роль стал играть глава государства – президент³. Вследствие этого особое значение приобрёл его аппарат – Администрация президента (АП)⁴. Созданная летом 1991 г., она поначалу представляла собой достаточно скромную по размерам и влиянию структуру. Однако уже в 1993 г. с приходом на пост её руководителя С.А. Филатова и на фоне противостояния Кремля с Верховным советом Администрация

© 2025 г. И.И. Кондрюков

¹ Linz J.J., Stepan A.C. Toward consolidated democracies // Journal of democracy. 1996. № 2. Р. 15. Степень демократичности режима власти, сложившегося в середине – второй половине 1990-х гг., является предметом для отдельной дискуссии. Порой он характеризуется как «гибридный авторитарно-демократический» режим (*Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачёва до Путина. М., 2001. С. 196–197*). Так или иначе, сложно отрицать сходство его с либеральными демократиями (проведение альтернативных конкурентных выборов, многопартийность, разделение властей, наличие независимых от государства СМИ, определённая степень самостоятельности регионов от центра и т.д.).

² Linz J.J., Stepan A.C. Op. cit. P. 26.

³ Шевцова Л.Ф. Режим Бориса Ельцина. М., 1999. С. 150–151; Согрин В.В. Политическая история современной России... С. 197; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М., 2007. С. 482–483; Травин Д.Я. Очерки новейшей истории России. Кн. 1. 1985–1999. СПб., 2010. С. 252.

⁴ Блинов А.Б. Администрация Президента Российской Федерации // Труды Института государства и права РАН. 2011. № 5. С. 66; Зуйков А.В. О прошлом для будущего: становление Администрации Президента России (к 20-летию президентского аппарата) // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 6. С. 47; Гроссман Д.Е. Администрация Президента Российской Федерации: история формирования и сравнительный анализ структур. 1991–2004 гг. // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2016. № 2. С. 82.

стремительно набрала вес, превратившись в мощную бюрократическую машину и одну из опор президентской власти, и именно перед ней встала задача проведения в жизнь «консолидации» режима.

В целом, в отличие от имперского и советского периодов отечественной истории⁵, политическое развитие постсоветской России изучено существенно хуже. Историки пока уступают этот хронологический отрезок политологам, социологам и правоведам, интересы которых фокусируются на взаимодействии политических лидеров и элит, юридических основах федеративного устройства страны и т.п.⁶ Как следствие, несмотря на важность АП, наши представления о её устройстве и особенностях функционирования весьма поверхностны: чаще всего речь идёт о формальной структуре и функциях, закреплённых в нормативно-правовых актах⁷. На этом фоне наиболее перспективным направлением выглядит новая политическая история, уделяющая особое внимание практике работы, механизмам осуществления власти и техникам управления⁸. Использование её исследовательского инструментария поможет более полно рассмотреть роль АП во взаимодействии центра и регионов в середине 1990-х гг., то, как эта структура решала проблемы регионального управления тех лет.

Источниковая база данного исследования – хранящиеся в ГА РФ материалы личного архива Филатова (ф. 10115), переписка АП с парламентом (ф. 10100) и правительством (ф. 10200), некоторые документы Канцелярии президента РФ, копии которых хранятся в Архиве Президентского центра Б.Н. Ельцина (ф. 7), а также мемуары сотрудников АП, дающие представление о некоторых неформальных сторонах аппаратной работы. Подспорьем выступает пресса, в 1990-х гг. изобиловавшая публикациями, посвящёнными работе президентских структур.

Прежде всего следует сделать обзор тех подразделений АП, которые занимались региональной проблематикой. Ключевым среди них выступало Управление по работе с территориями (УРТ), в состав которого входили отделы по

⁵ См., например: Западные окраины Российской империи / Под ред. М.Д. Долбило-ва, А.И. Миллера. М., 2006; Сибирь в составе Российской империи / Отв. ред. Л.М. Дамешек, А.В. Ремнёв. М., 2007; Хоскинг Дж. Правители и жертвы: русские в Советском Союзе. М., 2012; Таки В.В. Россия на Дунае: империя, элиты и политика реформ в Молдавии и Валахии, 1812–1834. М., 2021; Хирш Ф. Империя наций: этнографическое знание и формирование Советского Союза. М., 2022; Хлевнюк О.В., Горлицкий Й. Секретари. Региональные сети в СССР от Сталина до Брежнева. М., 2024.

⁶ См., например: Золотарёва М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М., 2005.

⁷ Кайнов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус. Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999; Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Блинов А.Б. Администрация Президента Российской Федерации. С. 57–66; Волков А.М., Лютягина Е.А. К вопросу о роли и месте Администрации Президента Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 3; Зуйков А.В. Испытание демократией: Администрация российского президента в 1993–1996 годах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 151–168; Конев Е.Н. К постановке вопроса о роли Администрации Президента РФ в политическом процессе современной России // Власть. 2013. № 2. С. 79–81; Гроссман Д.Е. Администрация Президента Российской Федерации... С. 81–89.

⁸ Ле Гофф Ж. Является ли всё же политическая история становым хребтом истории // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. 1994. Т. 2. Вып. 4. С. 177–192.

работе с субъектами Федерации и по проблемам местного самоуправления. Оно занималось мониторингом ситуации в регионах: анализировало общественно-политическую и социально-экономическую обстановку, собирало информацию по тематическим запросам (о результатах выборов, ходе разработки уставов краёв и областей, работе межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия и т.д.)⁹. УРТ отвечало за подготовку информационных материалов для президента и главы АП в случае их выезда в регионы или встреч с местными руководителями в Москве¹⁰. Кроме того, через специальный отдел УРТ курировало полномочных представителей президента в субъектах Федерации, являвшихся своего рода «выносным подразделением Администрации» на местах¹¹. Во многом именно в нём формировалась региональная стратегия Кремля.

В середине 1990-х гг. строгая аппаратная вертикаль ещё не сформировалась. Как следствие, конкуренцию Филатову составлял первый помощник президента В. В. Илюшин. Помощники главы государства отвечали за участки работы, которыми занимались специальные управления и отделы президентского аппарата; более того, они стремились курировать и соответствующие подразделения Администрации. В частности «правой рукой» Президента в отношениях с регионами» выступал помощник по региональной политике А. И. Корабельщиков, который находился в постоянном контакте с руководителями субъектов Федерации, готовил поездки Ельцина по стране и в целом играл большую роль в поддержании конструктивных отношений Кремля и периферии¹². Он фактически курировал УРТ, среди прочего мог давать поручения его начальнику и заместителям¹³.

Ещё одно подразделение, вовлечённое в рассматриваемую сферу, – Контрольное управление президента. Оно контролировало исполнение его указов и распоряжений, в том числе на уровне субъектов Федерации. В состав управления входили отделы инспектирования и территориальные инспекции, образованные в соответствии с экономическим районированием страны¹⁴. Более того, изначально именно оно занималось кадровыми вопросами регионального руководства и даже курировало президентских полпредов¹⁵. Проводимые управлением проверки могли влечь за собой кадровые перемены: хотя оно не имело права самостоятельно отстранять чиновников, полученные в ходе ревизий материалы передавались президенту или председателю Правительства, которые могли сделать выговор или даже принять более серьёзное решение (например, по итогам проверок в 1994 г. должностей лишились главы администраций Рязанской обл. и Омска); материалы порой направлялись и в правоохранительные органы¹⁶.

⁹ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 46, л. 2–5; д. 126, л. 1–4; д. 178, л. 3; д. 246, л. 1–6.

¹⁰ Там же, д. 140, л. 2–12; д. 185, л. 1–11.

¹¹ Там же, д. 341, л. 70.

¹² Эпоха Ельцина: очерки политической истории. М., 2001. С. 398.

¹³ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 178, л. 1–2; д. 399, л. 2.

¹⁴ Там же, д. 437, л. 18–19.

¹⁵ Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность: исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властивующих групп в современной России. М., 2000. С. 183–185; Филатов С.А. Совершенно несекретно. М., 2000. С. 230.

¹⁶ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 419, л. 1–6; д. 482, л. 1.

Региональная проблематика просматривается и в деятельности Государственно-правового управления (ГПУ) президента. В его составе действовали отделы проблем федерализма и по работе с правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. Главная задача ГПУ заключалась в обеспечении единого правового пространства на всей территории страны.

Наконец, с региональной повесткой имели дело экспертные подразделения АП. В частности, в структуру Аналитического центра (позднее – управления) входила секция межнациональных отношений и прогнозирования конфликтов, возглавляя которую член Президентского совета Э.А. Паин. Одна из целей создания аналитических служб заключалась в преодолении разногласий между помощниками президента и подразделениями АП, формировании единого вектора работы. Тем не менее противоречия возникали регулярно. Так, осенью 1994 г. заместитель начальника УРТ В.А. Печенев в записке Ельцину и Филатову предложил связать выделение экономической помощи Туве с приведением её основного закона в соответствие с Конституцией РФ¹⁷. Паин посчитал экономическое давление нецелесообразным и выступил за создание согласительной комиссии Федерального собрания РФ и Верховного хурала Тувы для устранения противоречий между российскими и тувинскими законами¹⁸. Это можно объяснить разницей представлений, основанной на жизненном опыте: бывший партийный работник Печенев предлагал прибегнуть к давлению, Паин как выходец из научных кругов (этнолог) исходил из необходимости действовать осторожнее. В то же время в другой своей записке Паин призывал централизовать работу с регионами внутри более узкого круга подразделений АП, дабы исключить излишнюю конкуренцию¹⁹.

Президентские назначены. Ещё в 1991 г. президент РФ наделил себя правом назначать и смещать глав региональных и городских администраций²⁰. Координацию кадровых перестановок осуществляло УРТ²¹. Процедура назначения включала несколько этапов. Сначала составлялся список возможных кандидатов (обычно из представителей местной политической элиты). После согласования начальник управления проводил собеседование. Подписывая указ, президент одновременно снимал с должности действующего руководителя и назначал исполняющего обязанности. В случае успешного прохождения «испытательного срока» (месяц) нового главу администрации окончательно утверждали в должности (либо его сменил другой кандидат, что случалось весьма часто).

В процессе подбора кадров для регионов руководитель АП, первый помощник президента, председатель Правительства и другие высокопоставленные лица нередко стремились продвинуть своих фаворитов²². И хотя последнее слово всегда оставалось за главой государства, подготовка соответствующего решения предполагала череду согласований: проект указа должны были завизировать премьер-министр, один из его заместителей, руководитель АП и начальники

¹⁷ Там же, д. 344, л. 29–34.

¹⁸ Там же, л. 23–28.

¹⁹ Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина, ф. 7, оп. 1, д. 328, л. 82–83.

²⁰ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть... С. 357–358.

²¹ Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади. Кремлёвско-провинциальные истории. М., 1997. С. 146–147, 153–154, 167, 177.

²² Там же. С. 150–151, 175–176.

ГПУ и Контрольного управления²³. Согласие кабинета министров требовалось для смягчения трений между Правительством и региональными властями – в противном случае проведение единой социально-экономической политики оказалось бы затруднено.

В процессе согласования периодически возникали противоречия. Так, в январе 1994 г. Контрольное управление провело проверку Саратовской обл., после чего Филатов направил В.С. Черномырдину письмо с предложением отстранить от должности главу областной администрации Ю.В. Белых в связи с негативной динамикой ряда социально-экономических показателей региона и, что особенно важно, превращением области в оплот оппозиционных Кремлю сил. Глава Правительства идею не поддержал: на фоне общего кризиса плохая экономическая ситуация в регионе не показалась ему достаточным основанием для увольнения его руководителя, а политические доводы он и вовсе проигнорировал²⁴. Этот эпизод показывает разницу подхода к кадровой политике в Белом доме и на Старой площади: в Правительстве привыкли смотреть на все вопросы через призму экономики, в то время как в АП – преимущественно в политическом измерении (конкретнее, с точки зрения выгод и рисков для власти главы государства и проведения в жизнь его курса).

Немалую роль играли личные отношения кандидата с Ельциным, Филатовым, Илюхиным и другими представителями высшего руководства страны: в частности главы администраций Приморского края Е.И. Наздратенко и Орловской обл. Е.С. Строев несколько раз срывали попытки их отстранения от должности, используя связи в Кремле²⁵. Более того, иногда установленный порядок перемещений мог нарушаться в результате вмешательства того или иного влиятельного лица из окружения президента. Главным образом это касается главы его Службы безопасности А.В. Коржакова, который в середине 1990-х гг. обладал обширным влиянием (и, как следствие, выступал ещё одним центром аппаратной власти наряду с Филатовым и Илюхиным). Начальник УРТ Н.П. Медведев вспоминал, как Коржаков потребовал подготовить указ об отставке главы администрации Рязанской обл.²⁶ Медведев не имел права действовать в этом вопросе самостоятельно, в обход всех инстанций. Тем не менее Коржаков надавил на него и получил требуемый документ. Таким образом, неформальный расклад сил в высшем эшелоне власти отражался на практиках регионального управления, а наиболее прозорливые руководители на местах стремились использовать внутриаппаратные механизмы в свою пользу.

Глав администраций старались подбирать так, чтобы они имели необходимые знания и навыки, соответствовавшие специфике региона (аграрный, промышленный и т.д.). Но всё же большее значение имели их политические взгляды. При этом назначаемость глав администраций президентом не влекла за собой их абсолютную лояльность Кремлю. В условиях сложной политической и экономической ситуации Ельцину требовались хорошие или, по крайней мере, конструктивные отношения с руководителями субъектов Федерации, в связи с чем он шёл на определённые уступки последним²⁷. Однако и здесь

²³ Там же. С. 155, 166.

²⁴ ГА РФ, ф. 10200, оп. 4, д. 9099, л. 1–2, 7–8.

²⁵ Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади... С. 171–172.

²⁶ Там же. С. 166.

²⁷ Эпоха Ельцина... С. 397.

существовали своего рода «красные линии». Так, в период политического кризиса осени 1993 г. президент отправил в отставку сразу нескольких глав администраций (Брянской, Белгородской, Новосибирской и Амурской областей), вставших на сторону Верховного совета²⁸. Особенно выделяется случай с руководителем Брянской обл. Ю.Е. Лодкиным, которого отстранили от исполнения обязанностей и едва не арестовали (в одном из проектов президентского указа генеральному прокурору предлагалось рассмотреть вопрос о возбуждении против него уголовного дела²⁹). Из-за упорного отказа Лодкина уступить кабинет своему преемнику В.А. Карпову пришлось организовать штурм здания областной администрации силами спецназа МВД³⁰. Впоследствии Лодкина избрали депутатом Совета Федерации от Брянской обл., он даже пытался вернуть кресло руководителя региона. Распоряжением главы АП весной 1994 г. была образована специальная комиссия, которая пришла к выводу об отсутствии правовых оснований для восстановления Лодкина в должности³¹. Рекомендовалось лишь облечь политически мотивированное решение в более корректную правовую форму.

Несмотря на подобные пертурбации, УРТ стремилось организовать отставку того или иного должностного лица максимально безболезненно (особенно если он пользовался поддержкой среди населения). Его сотрудникам (вплоть до начальника) иногда приходилось выезжать на места для разрешения конфликтов (например, при отстранении от должности главы администрации Свердловской обл. Э.Э. Росселя в ноябре 1993 г.)³². С этой же целью информацию об отставке старались «придержать» до самого момента передачи власти – в случае информационных утечек дело могло существенно осложниться³³.

Контроль над электоральными процессами. В отличие от исполнительной власти трансформация представительных органов началась сразу же после ликвидации Советов осенью 1993 г. «Мы исходим из того, что процесс формирования представительных органов власти и органов местного самоуправления в субъектах Федерации должен быть управляемым. Его нельзя пустить на самотёк. Ибо от того, как пойдёт этот процесс, во многом зависит судьба России в целом»³⁴, – сказал Филатов на совещании с полпредами президента в регионах, посвящённом выборам в органы законодательной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в январе 1994 г. Важно было не просто организовать выборы, но и получить по их итогам нужный результат – сформировать работоспособные органы власти. Имелось в виду, что региональные законодательные собрания должны работать в конструктивном ключе, а не заниматься политическим противостоянием (например, не приветствовалось появление в них бывших представителей партийно-советской номенклатуры³⁵).

²⁸ Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади... С. 170; Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. С. 124.

²⁹ ГА РФ, ф. 10100, оп. 9, д. 126, л. 40.

³⁰ Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади... С. 152–160.

³¹ ГА РФ, ф. 10100, оп. 9, д. 126, л. 9–14, 53–54.

³² Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади... С. 148–149.

³³ Там же. С. 148, 156, 171–172.

³⁴ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 34, л. 5–6.

³⁵ Там же, д. 126, л. 1–4.

Иначе говоря, регионам предстояло встроиться в новый политический порядок. С этой целью полпреды должны были добиваться повышения явки и улучшения качества работы избирательных комиссий, борясь с чрезмерным влиянием на ход выборов местных властей (о чём АП сообщали из Центральной избирательной комиссии РФ³⁶). На Старой площади отмечали типичные недостатки нормативной базы выборов: нарезку избирательных округов в соответствии с административно-территориальным делением, предоставление мандатов по национальному признаку, стремление закрепить право руководителей администраций избираться в представительные органы³⁷. Беспокоило УРТ и то, что в ряде регионов выборы прошли с нарушениями законодательства³⁸.

АП предпринимала энергичные действия, чтобы удержать ситуацию под контролем³⁹. Для координации работы с региональными администрациями в ходе предвыборных кампаний создали специальную рабочую группу под руководством заместителя главы АП В.В. Волкова, в которую вошли руководители УРТ, ГПУ и Центра оперативной информации. Предлагалось провести специальный семинар для подбора на должности председателей законодательных собраний кандидатов, которые поддерживали бы курс президента; Центру оперативной информации поручалось наладить освещение хода выборов, а также обеспечить нужным кандидатам (таковыми считались представители реформаторских сил) площадку для выступления в СМИ. Подчёркивалась необходимость выезда сотрудников аппарата президента в регионы, где была велика вероятность победы оппозиции. Власти таких регионов АП готовилась обеспечить дополнительную финансовую поддержку от федерального Правительства на решение насущных проблем⁴⁰.

Одним из инструментов контроля выборов стало регулирование периодичности их проведения. Так, из-за напряжённой социально-политической ситуации в регионах и отсутствия необходимой законодательной базы первые выборы в органы местного самоуправления перенесли на лето и осень 1994 г.⁴¹ Медведев в декабре 1993 г. выступил за форсирование хода выборов в региональные парламенты, чтобы провести их до начала работы Государственной думы, поскольку опасался, что оппозиционные депутаты окажут существенное влияние на кампании в субъектах Федерации⁴². В 1995 г. ввиду сложной ситуации перед выборами в Государственную думу II созыва и президентскими выборами 1996 г. на Старой площади посчитали целесообразным перенести первые выборы губернаторов с декабря 1995 на декабрь 1996 г., выборы в органы местного самоуправления — с марта 1996 так же на декабрь 1996 г., а выборы в представительные органы регионов отодвинуть на декабрь 1997 г.⁴³ 1998 г. оставался в качестве «резервного», а в 1999 г. цикл начинался заново с очередных выборов в Думу.

³⁶ Там же, д. 34, л. 15–16 об.

³⁷ Там же, д. 46, л. 2.

³⁸ Там же, д. 126, л. 2.

³⁹ Там же, д. 46, л. 2–7.

⁴⁰ Там же, д. 140, л. 7.

⁴¹ Там же, д. 92, л. 1–3; Выборы в местные органы власти могут быть перенесены на осень // Известия. 1994. 18 февраля.

⁴² ГА РФ, ф. 10115, оп. 1, д. 1332, л. 3.

⁴³ Там же, оп. 2, д. 688, л. 3, 5–6; д. 695, л. 14–18, 41–46.

Смысл заключался в том, чтобы не распылять силы в период ответственных федеральных выборов на многочисленные региональные кампании. В АП опасались, что избранные губернаторы окажутся слишком самостоятельными от президента и поставят под угрозу его переизбрание⁴⁴. Кроме того, перевыборы местного самоуправления весной 1996 г. рассматривались как поспешные, поскольку эти структуры только начали работу в условиях многочисленных проблем с правовым и финансовым обеспечением. Перенос выборов в региональные парламенты сразу на два года объяснялся необходимостью восполнения множества пробелов в региональном законодательстве. Подобные меры имели рекомендательный характер, однако активно продвигались Администрацией. В то же время для ряда регионов сделали исключения, поскольку главы их администраций имели хорошие отношения с Кремлём и были уверены в победе⁴⁵.

«Политические полпреды». «В силу прямой ответственности федеральных органов власти перед своими избирателями во всех без исключения регионах Федерации целесообразно иметь собственную вертикаль власти, не предполагающую посредничества властей регионов»⁴⁶, — говорилось в одном из документов, подготовленных на Старой площади весной 1995 г. Речь шла о полномочных представителях президента в регионах. Они не имели официальной власти над местными чиновниками (и со временем даже лишились контрольных полномочий⁴⁷), однако выполняли две важные функции. Во-первых, выступали в качестве одного из важнейших источников информации для УРТ, ГПУ и других подразделений АП⁴⁸. Во-вторых, на них возлагалась задача продвижения политики президента на региональном уровне. На одном из совещаний Филатов, обращаясь к ним, сказал прямо: «Вы — политические полпреды Президента»⁴⁹.

Условия работы представителей Кремля были непростыми. Как отмечает Медведев, в большинстве субъектов между ними и главами администраций существовал явный или скрытый конфликт⁵⁰. Полпреды всеми силами способствовали укреплению в регионах союзных Кремлю сил и старались сдерживать недружественные. Так, в Кировской обл. В.М. Сумароков в нарушение избирательного законодательства (по его собственному признанию) вмешался в предвыборную кампанию, не позволив избраться одному из кандидатов в Государственную думу⁵¹. С целью поддержки реформаторских сил началось формирование региональных общественных палат. Чаще всего их создавали при полпредах, но иногда — и при региональных органах власти или даже в качестве независимых структур. Они рассматривались как «действенный инструмент оказания влияния на лидеров общественных объединений, а через них

⁴⁴ McFaul M. Russia's unfinished revolution: political change from Gorbachev to Putin. Ithaca (NY), 2001. P. 245.

⁴⁵ Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. С. 126–127.

⁴⁶ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 470, л. 26.

⁴⁷ Сунгurov A.YU. Функции политической системы: от застоя к постперестройке. СПб., 1998. С. 234.

⁴⁸ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 34, л. 5; д. 339, л. 33–52; Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади... С. 170.

⁴⁹ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 225, л. 5.

⁵⁰ Медведев Н.П. «Новые» на Старой площади... С. 171.

⁵¹ Рвался в Думу уголовник // Российская газета. 1994. 10 января. С. 2.

и на избирателей»⁵². Впрочем, в случае возникновения опасности превращения региональной палаты в орган влияния оппозиции УРТ выступало против её создания. Филатов поручил организовать при палатах политические клубы в поддержку реформ. Предполагалось, что их представители примут участие в Конгрессе демократических сил, намеченном на осень 1994 г.⁵³ На полпредов возлагались и другие задачи: помочь в создании социал-демократической партии (инициатива А.Н. Яковлева, поддержанная на Старой площади), разъяснение политики президента в региональных СМИ, продвижение одного из ключевых проектов АП середины 1990-х гг. – Договора об общественном согласии (и подписание подобных договоров на уровне отдельных субъектов Федерации)⁵⁴.

Само существование института полпредов одновременно с назначаемыми главами администраций указывает на сложные отношения федерального центра с регионами. Фактически полпреды стали продолжением президентской вертикали на периферии. Однако их возможности повлиять на местных руководителей были ограничены и в основном сводились к политической и пропагандистской работе.

«Унифицированная федерация». В 1994–1995 гг. новые органы управления в регионах, не дожидаясь принятия федерального закона об общих принципах организации власти в субъектах Федерации, приступили к разработке и утверждению региональных уставов⁵⁵. Некоторые из них в той или иной степени противоречили Конституции РФ или не соответствовали ожиданиям Кремля. Старая площадь предложила полпредам добиваться приостановки принятия уставов до выхода необходимых федеральных законов (или принимать временные уставы), однако настаивать на этом всё же не могла. В сложившихся обстоятельствах требовалось скорректировать процесс регионального законотворчества. В АП неоднократно собирали совещания с участием руководителей регионов и полпредов, на которых стремились донести видение «идеального» устава, акцентировали внимание на типичных недостатках в уже принятых документах и проектах⁵⁶. На одном из совещаний Филатов сказал: «Большая просьба... ориентировать свои думы, представительские органы власти, глав администраций с тем, чтобы в этом направлении шла работа»⁵⁷.

ГПУ особенно заботила унификация правового пространства. Оно критиковало попытки ряда субъектов узурпировать регулирование вопросов совместного с Федерацией ведения⁵⁸. Осуждались стремление регионов искусственно повысить свой статус, попытки введения собственного гражданства, нарушение баланса между исполнительной и законодательной властями (причём в любую сторону), а также ущемление прав местного самоуправления (например, попытки областной администрации подчинить областной центр)⁵⁹. При этом, однако, не поощрялось и прямое копирование Конституции⁶⁰. В итоге крем-

⁵² ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 339, л. 53–56.

⁵³ Там же, д. 235, л. 83–84.

⁵⁴ Там же, д. 225, л. 5–6; д. 341, л. 7–9, 143.

⁵⁵ Там же, д. 246, л. 1–6; д. 698, л. 22–27.

⁵⁶ Там же, д. 92, 151, 217, 235 и др.

⁵⁷ Там же, д. 235, л. 67–68.

⁵⁸ Там же, д. 271, л. 12–24.

⁵⁹ Там же, д. 235, л. 55–80.

⁶⁰ Там же, д. 411, л. 38–41.

лёвские юристы подготовили модельный устав, который активно рекомендовали представителям регионов⁶¹. Найти его текст, к сожалению, не удалось, однако описанные выше требования АП к уставам субъектов дают представление о том, как он мог выглядеть. Отношение к нему складывалось по-разному: где-то он встретил одобрение, но иногда региональные власти указывали и на его недостатки⁶². ГПУ настаивало, чтобы проекты региональных уставов присыпались на экспертизу заранее⁶³. В противном случае принятый документ приходилось приводить в соответствие с Конституцией через механизм поправок⁶⁴. Из-за многочисленных коллизий Аналитический центр при президенте предложил ввести механизм ратификации региональных уставов в Совете Федерации или Конституционном суде РФ.

Данная проблема касалась не только уставов и конституций, но и остальной части законодательства субъектов. Начальник ГПУ Р.Г. Орехов отмечал, что центру и регионам не хватает процедур согласования законодательной деятельности⁶⁵. Для устранения противоречий между федеральным и региональным законодательством в составе ГПУ создали специальную структуру⁶⁶. На совещании по вопросам обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному 4 августа 1994 г. управление предложило набор мер: создание в составе федеральных министерств и ведомств юридических служб для контроля региональных правовых актов по соответствующей каждому ведомству отрасли, налаживание обязательного обмена законопроектами в вопросах совместного ведения центра и регионов, создание постоянно действующего научно-консультативного центра для региональных законодателей, более активное вовлечение в эти вопросы прокуратуры, Конституционного суда, подразделений АП и Правительства, создание при президенте комиссии по проблемам обеспечения соответствия нормативных актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам⁶⁷. Эти меры были выработаны на основе предложений сотрудников федеральных и региональных органов власти и научных учреждений, которые ГПУ целенаправленно собрало, проанализировало и обобщило⁶⁸. Наиболее серьёзные противоречия опротестовывались прокуратурой или передавались на рассмотрение Конституционного суда, другие удавалось решить путём переговоров⁶⁹. Однако существенно форсировать этот процесс в Москве не стремились, чтобы не усиливать напряжение в отношениях с регионами.

Унификация правого пространства Федерации являлась не только формально-юридической, но и политической задачей. Кремль стремился использовать юридические механизмы для укрепления контроля над регионами. Особенно важно было унифицировать систему власти, с тем чтобы она в целом соответствовала конструкции, сформированной на федеральном уровне.

⁶¹ Там же, д. 427, л. 6–7.

⁶² Там же, д. 271, л. 40–41, 45, 50–52, 59, 62–63.

⁶³ Там же, л. 31, 46–50.

⁶⁴ Там же, д. 341, л. 164–165.

⁶⁵ Там же, д. 701, л. 28–29.

⁶⁶ Там же, д. 782, л. 8.

⁶⁷ Там же, д. 271, л. 12–24.

⁶⁸ Там же, д. 217, л. 18–19; ф. 10100, оп. 9, д. 56, л. 36–55.

⁶⁹ Эпоха Ельцина... С. 397.

При нехватке мер политического воздействия АП прибегала к иным инструментам, в том числе финансово-экономическим. Обычно перед встречей Ельцина или Филатова с главами регионов УРТ готовило специальные справки, содержащие не только сведения об обстановке в субъекте Федерации, но и решения федерального центра, в которых нуждался регион⁷⁰. Иными словами, шёл поиск уязвимых мест регионов и их руководителей, при правильном воздействии на которые можно было добиться уступок. Сама АП не располагала полномочиями выделять федеральные средства – эти вопросы находились в ведении Правительства. В то же время необходимое влияние на Белый дом мог оказать президент, поэтому сотрудники АП и направляли ему рекомендации.

Так, УРТ подготовило ряд документов к встрече Ельцина с главами республик в составе РФ 23 апреля 1994 г.⁷¹ В записке к встрече с председателем Верховного совета Республики Коми Ю.А. Спиридовым подчёркивалось, что его лояльность связана с экономической зависимостью региона от центра (95% непродовольственных товаров республика получала путём ввоза, а дотации Москвы районам Крайнего Севера ослабляли влияние Сыктывкара на северные окраины республики). Предлагались меры экономической помощи (федеральная программа постепенного закрытия убыточных шахт с механизмами компенсаций) – очевидно, с целью упрочения лояльности. Похожие предложения высказывались в отношении Удмуртии и Кабардино-Балкарии. Лояльность региональных лидеров оплачивалась готовностью центра оказать необходимую помощь. В частности, когда в Калмыкии приняли в целом соответствовавшее федеральной Конституции Степное уложение (основной закон республики), УРТ посоветовало Ельцину поддержать просьбы президента К.Н. Илюмжинова об инвестициях в экономику региона. В итоге из 37 предложений, высказанных главами республик на апрельской встрече, 25 касались социально-экономических проблем. Перед следующей встречей 14 июля 1994 г. Контрольное управление подготовило новые рекомендации, направленные, в частности, на поддержку Якутии⁷². В условиях экономического кризиса меры поддержки сдерживали своеование большинства региональных лидеров, поскольку лишь немногие субъекты могли позволить себе жить на собственные средства. Однако и ресурсы федерального центра были небезграничны, что сузжало возможности экономического давления.

Формы прямого вмешательства. Иногда Кремль прибегал к прямому вмешательству в региональный политический процесс. Так, весной 1994 г. распоряжением президента комиссия АП выехала в Мордовию. Её задача заключалась в разрешении сложившейся там неблагоприятной обстановки, связанной с попытками председателя Верховного совета республики Н.В. Бирюкова саботировать поэтапную конституционную реформу и сохранить вертикаль Советов. Требовалось также привести решения местного парламента в соответствие с Конституцией РФ⁷³.

Ст. 85 Основного закона давала главе государства право запуска согласительных процедур между органами власти субъекта Федерации. Развития

⁷⁰ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 140, л. 2–12; д. 178, л. 1–2; д. 204, л. 1–7, 10–11; д. 244, л. 7–11; д. 280, л. 10–22; д. 344, л. 22–34.

⁷¹ Там же, д. 140, л. 5–6, 8–9.

⁷² Там же, д. 244, л. 8–9, 11.

⁷³ Там же, д. 140, л. 3.

данное положение не получило, вследствие чего практика его реализации складывалась ситуативно; при этом основной груз работы ложился на президентский аппарат. Это хорошо прослеживается на примере Согласительной комиссии по урегулированию разногласий между органами государственной власти Карачаево-Черкесской республики (КЧР). В 1994 г. социально-политическая обстановка там обострилась⁷⁴. Стержнем конфликта стали межнациональные противоречия: Совет министров отстаивал интересы карачаевцев, Народное собрание – русских, казаков, черкесов, абазин и ногайцев. Соответственно при разработке нового основного закона республики шла борьба между президентским и парламентским проектами.

Президент РФ создал Согласительную комиссию как временную структуру на базе АП⁷⁵. Возглавил её Филатов. Помимо него в состав комиссии вошли заместитель начальника отдела ГПУ А.В. Дубинин и заместитель начальника УРТ Печенев. Остальные представляли министерства по делам национальностей и региональной политики, юстиции, комитеты по делам регионов Государственной думы и Совета Федерации, а также сами конфликтующие стороны (председатель Народного собрания КЧР В.Н. Савельев и глава республики В.И. Хубиев). Наибольшим представительством в комиссии обладали Министерство национальностей и АП, причём от последней зависела сама её работа. Заседания проходили в Москве, однако имели место и выездные заседания в республике с представителями местных органов исполнительной и законодательной власти⁷⁶. Предполагалось оценить обстановку и выработать компромисс⁷⁷. Материалы к заседаниям готовились в УРТ, которое настаивало на необходимости сохранения целостности КЧР. Основная задача комиссии заключалась в подготовке и принятии новой конституции, для помощи в разработке её проекта создали рабочую группу.

В итоге удалось достичь договорённости по проекту конституции и добиться принятия Народным собранием необходимых законов. Конституцию вынесли на референдум. Тем не менее работа комиссии на этом не завершилась. Её члены оказывали консультативно-юридическую помощь властям Карачаево-Черкесии (при необходимости с выездом на место) в доработке проектов основного закона и закона о референдуме; помогли организовать сессию Народного собрания, которая утвердила закон о референдуме и установила процедуру назначения главы республики; обеспечили содействие избирательной комиссии в подготовке и проведении выборов в парламент и референдума; сформировали и направили во все районы и города КЧР наблюдательные группы для осуществления контроля за ходом голосования⁷⁸. Вмешательство Кремля позволило преодолеть кризис.

Однако прямое воздействие на региональную политику было скорее исключением из правил. Важно подчеркнуть, что АП располагала по большей части политическими средствами влияния, тогда как в случае острых межнациональных конфликтов (в Чечне, между Северной Осетией и Ингушетией) усиливались позиции силовых ведомств (Совета безопасности, МВД, спецслужб, Министерства обороны). В частности, как вспоминают помощники

⁷⁴ Там же, д. 467, л. 3–8.

⁷⁵ Там же, д. 488, л. 10–11.

⁷⁶ Там же, д. 465, л. 2; д. 488, л. 12–13.

⁷⁷ Там же, д. 439, л. 5–6.

⁷⁸ Там же, д. 488, л. 4–5, 8–9, 18–19.

президента, накануне начала первой Чеченской войны Ельцин отстранил Филатова и своего помощника по правовым вопросам Ю.М. Батурина от решения вопроса о вводе войск⁷⁹. После начала боевых действий на Старой площади пытались выработать план политического урегулирования (в том числе по поручению президента)⁸⁰. В конце 1995 г. в Чечне удалось провести выборы главы республики. Победу одержал Д.Г. Завгаев – бывший первый секретарь Чечено-ингушского обкома КПСС, который к тому времени работал в АП на должности заведующего отделом УРТ. Однако этих мерказалось недостаточно, и в последующие годы Чечня оставалась фактически самостоятельной от Москвы.

Таким образом, политическая деятельность АП РФ в середине 1990-х гг. была направлена на консолидацию режима, установившегося после принятия новой Конституции в декабре 1993 г. Это, в частности, означало поиск новых подходов к выстраиванию отношений центра с регионами. В данной области действовали сразу несколько структур президентского аппарата – условно их можно назвать «региональным блоком» АП. Главными его элементами выступали Управление по работе с территориями, занимавшееся выработкой стратегии поведения Кремля, и фактически курировавший УРТ помощник президента по региональной политике. Участие прочих ограничивалось вопросами их компетенции (контроль, правовая экспертиза, аналитика). Наличие целого блока вовлечённых структур говорит о том, что взаимодействие с субъектами Федерации являлось одним из приоритетных направлений работы президентского аппарата.

Кадровые решения в АП принимались под влиянием политических мотивов, прежде всего обеспечения лояльности региональных властей Москве. В то же время региональная политика формировалась в условиях определённого расклада сил внутри президентского аппарата, что нередко приводило к нарушению процедуры принятия решений, размыvанию границ между формальными и неформальными практиками. Так, президент обладал полномочиями по назначению и смещению руководителей субъектов Федерации, однако сам процесс кадровых перемещений предполагал ряд негласных механизмов по подбору и согласованию кандидатур. Это создавало лазейки для региональных руководителей, использовавших их для сохранения своего положения. Администрация постепенно превращалась в своеобразный медиатор – центр согласования интересов и позиций разных звеньев и сил в системе федеральной власти в видах успешного завершения процесса формирования стабильной системы региональной и местной власти.

Проблема заключается в том, что тактика «ручной консолидации», избранная стратегами со Старой площади, вела не столько к формированию реального федеративного государства, сколько к превращению АП в ключевой регулятор региональной политики. Президентский аппарат прикладывал немалые усилия для управления электоральными процессами в интересах пропрезидентских сил, действуя аппаратные ресурсы, в том числе проводников своего влияния – полномочных представителей президента в регионах, и стремясь ослабить влияние местных властей на выборы. Кремлёвские юристы настаивали на формировании единого правового пространства, как этого требовала Конститу-

⁷⁹ Эпоха Ельцина... С. 598–599.

⁸⁰ ГА РФ, ф. 10115, оп. 2, д. 458, л. 13–62; д. 462, л. 1–17; д. 534, л. 2, 5–7.

ция, тем самым навязывая регионам новый политический порядок. Федеральные программы экономической помощи использовались в целях обеспечения лояльности местных руководителей. В случаях прямого вмешательства Москвы в региональные процессы основная работа снова ложилась на президентский аппарат, на базе которого могли создаваться специальные структуры, действовавшие под его контролем.

Иными словами, уже с середины 1990-х гг. Кремль начал склоняться к «управляемой демократии». Стремление обуздить региональные элиты в то время не всегда оправдывалось, напротив, победу на выборах часто одерживали оппозиционные президенту силы. Тем не менее именно в этот период были заложены основы модели «унифицированной федерации», для которой характерна управляемость политических процессов на всех уровнях.