

Сергей БЕХТЕРЕВ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР И УДМУРТСКАЯ РЕСПУБЛИКА В ПЕРИОД СУВЕРЕНИЗАЦИИ*

Статья посвящена изучению трех этапов становления федеративных основ Российского государства. Взаимоотношения федеральных и региональных властей рассматриваются на примере Удмуртской Республики.

Ключевые слова: государство, конституционный процесс, суверенизация, Удмуртская Республика, федерализм

Гармонизация интересов Центра и периферии выступала важнейшим условием сохранения территориальной целостности Российского государства на всем протяжении его существования. Не утратила она своего значения и в 1990-е гг., эпоху суверенизации субъектов Федерации, преодоленной к началу 2000-х гг. Но рецидивы этого явления не изжиты. Поэтому актуальной исследовательской проблемой представляется анализ взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и Удмуртской Республики (далее — УР), в ходе которого отрабатывались подходы к формированию региональной политики России.

Суверенизация субъектов РФ и образование «договорной» Федерации (1990–1993 гг.)

В эпоху командно-административной системы взаимодействие уровней власти осуществлялось на принципах демократического централизма. Формирование новых межвластных отношений после выборов народных депутатов Советов (1990 г.) протекало на фоне децентрализации государственной власти. Началась суверенизация союзных республик. I съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. принял Декларацию о государственном суверенитете, в которой предусматривалось право народов на самоопределение в избранных ими национально-государственных и национально-культурных формах. Вслед за российским парламентом Верховный Совет (далее — ВС) Удмуртской АССР 20 сентября 1990 г. принял «Декларацию о государственном суверенитете Удмуртской Республики».

Говоря о предпосылках этого процесса, отметим, что право на известную самостоятельность республик было заложено еще в конце 1980-х гг.,

* Работа выполнена в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Традиции и инновации в истории и культуре», проект № 12-П-6-1009 «Социальная динамика российской периферии: традиции и инновации (XV–XX вв.)».

когда XIX Всесоюзная партконференция в резолюции «О межнациональных отношениях» выработала основные подходы к решению национальных проблем. Конференция отметила, что существует необходимость укрепить Советскую федерацию на основе расширения прав союзных и автономных республик, децентрализации, передачи на места ряда управленческих функций, усиления самостоятельности и ответственности в сфере экономики, социального и культурного развития, охраны природы. 8-я сессия ВС СССР одиннадцатого созыва приняла решение, по которому начиная с 1988 г. республиканские органы управления получили право разрабатывать и утверждать комплексные экономические и социальные планы, охватывающие развитие предприятий, расположенных на территории союзных республик, независимо от их ведомственной подчиненности. Повышался удельный вес республиканских бюджетов в общесоюзном. Общий объем доходов и расходов бюджетов союзных республик на 1989 г. определялся в 229,1 млрд руб. Расширялась практика отчислений в республиканские бюджеты части прибыли хозяйств союзного подчинения, а в дальнейшем предусматривалась передача части платы за использование ими трудовых и природных ресурсов¹.

В период обозначившегося в 1990 г. противостояния союзного и более радикального российского руководства усилилась тенденция уравнивания статусов союзных и автономных республик во взаимоотношениях с Центром. Это нашло отражение в законах СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» от 10 апреля 1990 г. и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» от 26 апреля 1990 г. Гарантировались политический, экономический и финансовый суверенитеты автономий. Также предусматривалась возможность заключения автономными республиками прямых договоров и соглашений, минуя союзные республики.

С учетом этих обстоятельств следует рассматривать и Декларацию о государственном суверенитете УР. Ее первая статья определяла УР *как суверенное государство*, исторически утвердившееся на основе осуществления удмуртской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение. Статья вторая единственным источником государственной власти в республике провозглашала народ Удмуртии. Основопологающим принципом государственного устройства объявлялось разделение законодательной, исполнительной и судебной властей. Закреплялся механизм департизации Советов. Признавались многопартийность и равенство организаций перед законом. Вместе с тем, утверждая принцип осуществления светской (непартийной) власти, Декларация гласила, что кроме ВС УР от имени народа не могли выступать «ни одна политическая партия, общественная организация, другие формирования или отдельные лица»².

Подобно декларациям других республик ВС УР изъясил из ее наименования слово «автономная», *потребовав федеративных отношений с союзным и российским руководством*. Декларация стала основой для разработки новой Конституции УР, заключения Федеративного, Союзного и межреспубликанских договоров и соглашений, совершенствования законодательства УР.

¹ Баженов Г. Наш общий дом. К 66-й годовщине образования СССР // Пропагандист и агитатор. 1988. № 23. С. 4–5.

² Декларация о государственном суверенитете Удмуртской Республики // Вестник обкома КПСС. 1990. № 19. С. 4.

Принятие документа вызвало неоднозначную реакцию.

Так, в резолюции Пленума Удмуртского обкома КПСС (август 1990 г.) отмечалось, что проект Декларации выражает интересы всех народов республики³. Межсоюзная конференция профсоюзов, прошедшая 22 сентября 1990 г., приняла решение об изучении общественного мнения населения о провозглашенной Декларации. В опросе приняли участие около 3 тыс. чел. — жители Ижевска, Воткинска, сельских районов. Исследования показали, что данный акт не изучен и глубоко не осмыслен гражданами из-за неорганизованного обсуждения его положений. Респонденты высказали следующие мнения о факте принятия Декларации: «воспринимаю Декларацию как необходимость для всего населения республики» — 7,7%; «возможно, в этом есть необходимость, но для народа не будет ощутимой, реальной пользы от провозглашения суверенитета» — 44,6%; «я не согласен с принятием Декларации» — 23,9%; «я не в полной мере понимаю суть Декларации» — 18,9%. С утверждением о том, что УР — суверенное государство, согласились лишь 2,3% респондентов. Большинство (56,1%) полагали, что Удмуртия должна оставаться в составе РСФСР и СССР. Каждый третий (33,1%) стоял за проведение референдума по суверенитету УР⁴.

На характер и темпы суверенизации существенное влияние оказало становление новой властной элиты регионов. В советский период местные руководители являлись лишь наместниками центральной власти и находились в персональной зависимости от нее. С распадом СССР и образованием Российской Федерации взаимоотношения между Центром и регионами изменились. Прежде всего *ослабла связь между федеральной и региональной элитами*. Последняя получила определенную автономию в политико-экономической деятельности.

Рассматривая трансформацию прежней республиканской номенклатуры Удмуртии в сравнении с другими регионами, следует указать на некоторые общие и особенные черты этого процесса.

Главным фактором, влиявшим на степень суверенизации и новые отношения федеральной власти и конкретного региона, выступил уровень самостоятельности республик, краев, областей бывших СССР и РСФСР. Для Удмуртии не была характерна ни экономическая, ни политическая автономия⁵. Исторически сложившееся разделение труда определило место республики как крупнейшего производителя оружия (первое место в России по удельному весу оборонной промышленности). До 85% предприятий находились в союзной или федеральной соб-

³ О работе бюро и секретариата обкома КПСС в июле — сентябре 1990 г. // Вестник обкома КПСС. 1990. № 21. С. 3—4.

⁴ Козлова А. Мнение о Декларации // Вестник. 1991. № 3. С. 16.

⁵ Одна из классификаций идентифицирует региональные элиты по степени готовности к проведению радикальных рыночных преобразований так: первый тип — реформаторы (например, Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Нижегородская, Калининградская, Самарская области). Представители второго типа проповедовали «консервативный прагматизм», скептическое отношение к рыночным преобразованиям (Ульяновская, Воронежская, Орловская области, республики Татарстан, Башкортостан). Татарстанский пример показывает элитную интеграцию как результат длившегося десятилетиями «эффекта накопления», который привел к созданию основанной на согласии политической иерархии. Третий тип, ставший наиболее распространенным, — элита, чья деятельность не выходила за пределы текущей реформаторской (например, Саратовская область) практики (Магомедов А.К. Политические элиты советской провинции // Мировая экономика и международные отношения. 1994. № 4. С. 73—79).

ственности. Вследствие этого политико-экономическая жизнь региона оказывалась практически в полной зависимости от центральных и межрегиональных властных структур. Кроме того, в политической системе Удмуртии одну из главных ролей традиционно играли представители директорского корпуса ВПК. В силу этого, занимая 15-е место из 21 по четырем показателям политического развития (сроки принятия Декларации о суверенитете; проведение выборов главы республики; принятие Конституции; принятие Договора о разграничении полномочий с органами государственной власти РФ), Удмуртия практически замыкала группу республик — «середняков» по темпам суверенизации⁶ (лидерами этого процесса стали Татарстан, Якутия, Башкортостан).

С учетом исторических особенностей политического процесса в Удмуртии, при отсутствии единства взглядов региональной элиты на систему органов государственной власти началась подготовка к заключению договора УР с Российской Федерацией. Работа шла как по линии экономического соглашения, представленного кабинетом Председателя Совета министров УР Н.Е. Миронова, так и по линии общеполитического договора. Е.Т. Гайдар как заместитель Председателя Правительства подписал 6 декабря 1991 г. экономическое соглашение и «нефтяной протокол» к нему с Татарстаном. Перспектива «удмуртского проекта» вылилась лишь в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 1992 г.⁷ «О мерах по обеспечению проведения конверсии в Удмуртской Республике».

После длительных переговоров 31 марта 1992 г. большинство субъектов Федерации, в т.ч. Удмуртия, заключили Федеративный договор, разграничивший предметы ведения и полномочия между федеральными и региональными органами государственной власти. Председателю ВС УР В.К. Тубылову и Н.Е. Миронову пришлось подписать текст договора, который не соответствовал одобренному исполкомом одной из влиятельнейших республиканских организаций — ассоциации «Удмурт кенеш» (Удмуртский Совет) — и принятому ВС УР проекту договора по основным положениям, закрепляющим суверенитет Удмуртии. По оценке известного регионального политика С.Г. Шукина, все попытки заключения двусторонних «вертикальных» экономических договоров закончились для УР односторонними решениями федеральной власти⁸.

Так, уже в июле 1992 г. *были применены санкции* в связи с прекращением перечисления УР в бюджет России федеральных норм отчислений по налогу на добавленную стоимость. Для Удмуртии это была попытка наполнить суверенитет реальным финансовым содержанием. Однако федеральный Центр перестал выделять оборотные средства предприятиям ВПК. Промышленный «генералитет» оказал давление на руководителей республики и заставил их отступить⁹. Тем не менее, как справедливо отметил С.Н. Уваров, с подписанием Федеративного договора *произошел отход от централистского принципа* закрепления открытого перечня во-

⁶ См.: Политический альманах России. 1997. Т. 1–2. Кн. 1–2. М.: Московский центр Карнеги, 1998; Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. Парадоксы этнополитической трансформации на исходе XX века. М.: ЦИМО Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, 2001. С. 263–265.

⁷ Шукин С. Власть в законе. Ижевск: Ижевский полиграфический комбинат, 1995. С. 18.

⁸ Там же. С. 18.

⁹ Там же. С. 7–8, 23–24.

просов ведения Федерации. В конечном счете, его принятие предотвратило распад России¹⁰.

Борьба за сохранение целостности РФ и позиция регионов (1994–1996 гг.)

Очередной этап суверенизации субъектов Федерации (1994 г.) начался с принятием Конституции Российской Федерации, провозгласившей принцип разделения властей, установившей двухуровневую организацию государственного управления (федеральный и субъектный уровни) и создавшей независимые от государственной власти органы местного самоуправления. Ее неоднозначное толкование, отсутствие федерального законодательства по вопросам организации государственной власти в субъектах Федерации и провозглашение принципа «берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить» привели к дезинтеграции конституционно-правовой системы. Суверенные республики стали формировать структуры государственной власти по своему усмотрению, руководствуясь лишь собственными представлениями об оптимальной модели разделения властей.

Согласно новой республиканской Конституции, принятой 7 декабря 1994 г., УР провозглашалась государством в составе Российской Федерации, исторически утвердившимся «на основе осуществления удмуртской нацией и народом Удмуртии своего неотъемлемого права на самоопределение» и суверенно осуществляющим «государственную власть на своей территории в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики...»¹¹ (в редакции 2000 г. слово «суверенно» было заменено на слово «самостоятельно»). Удмуртия самостоятельно устанавливала систему органов государственной власти в республике. К таковым причислялись Государственный Совет (далее — ГС), Правительство, суды УР. Удмуртия подтвердила принципы Федеративного договора и строила свои отношения с федеральными органами на основе разграничения предметов ведения и полномочий¹².

Между тем с развитием конституционного процесса в УР обозначились две основные противоборствующие политические силы. Одна (большинство депутатов ГС УР во главе с А.А. Волковым), исходя из особенностей социально-экономического развития Удмуртии, взяла курс на совершенствование системы органов государственной власти, позволяющей эффективно решать экономические и социальные задачи. Вторая группа (меньшинство депутатов ГСУР во главе с мэрами городов Ижевска и Воткинска) отстаивала приоритет муниципальных органов при распределении государственных финансовых ресурсов. В немалой степени раскол региональной элиты был обусловлен уникальной и достаточно эффективной для своего времени политикой «сдержек и противовесов». Она была выработана в Центре после событий 3–4 октября 1993 г., а его целью было избегание открытых вооруженных конфликтов между ветвями федеральной власти. В данной системе («сильный мэр» —

¹⁰ Уваров С.Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX века: Дис. к.и.н. Ижевск. 2003. С. 68.

¹¹ Конституция Удмуртской Республики. Ижевск: Удмуртия, 1995. С. 4.

¹² Конституция Удмуртской Республики. Ижевск: Удмуртия, 1995. С. 21; Конституция Удмуртской Республики (текст по состоянию на 1 июля 2000 г.). Ижевск: Алфавит, 2000. С. 18.

«слабый руководитель региона») *представители местного самоуправления были проводниками интересов федерального Центра.*

Обе стороны стремились заручиться поддержкой Москвы. Однако длительное и весьма специфическое отношение «ельцинского центра» к парламентскому руководству Удмуртии определялось принципиальной позицией ВСУР, посчитавшего неконституционным Указ Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и принявшего решение о досрочных выборах в «высшие органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления», но только одновременно с выборами Президента России¹³.

Между тем федеральные органы государственной власти предпочли не вмешиваться в углублявшиеся внутриэлитные противоречия в регионе, тем более что после «парада суверенитетов» в России наступил период «борьбы за сохранение целостности федерации». Одной из его составляющих стал процесс подписания двухсторонних договоров между Федерацией и ее субъектами.

Региональный аспект этого процесса освещен в исследованиях К.И. Куликова. Его суть сводится к следующему. В начале 1995 г. бывший заместитель Председателя Правительства, руководитель Комиссии по подготовке проекта Договора С.М. Шахрай обратился к Президенту с посланием, в котором утверждал, что с увеличением числа подписанных договоров федеральные органы *отходят от ранее согласованных принципов*. Широкое распространение внутридоговорной практики осложнит и административно-территориальную реформу. Укрупнение субъектов Федерации, расширение полномочий местного самоуправления и переход на земельное устройство в условиях уже подписанных 39 договоров *окажется невозможным*. Позиция же руководства Удмуртии приравнивалась к Северной Осетии, которая, настаивая на договоре, вслед за Башкортостаном и Татарстаном стремилась «не только поднять свой политический статус, но и выйти на новый международный уровень». К тому же, как отмечалось в документе, «в настоящее время у руководства Удмуртии нет острых внутриполитических причин для выхода на специальные договорные отношения»¹⁴. В своем заключении Шахрай предлагал вернуться к вопросу о внутригосударственных договорах с отдельными субъектами Федерации. Однако такой подход реализован не был. Заключение Договора с Удмуртией, ставшей седьмой в этом ряду среди национальных республик, сохранило и продолжило курс России на создание конституционно-договорной системы государства при сохранении национально-федеративного принципа, складывавшегося с 1918 г.

«Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики», послуживший основой для дальнейшего развития государственно-правового статуса УР, был подписан 17

¹³ См., напр.: *Егоров И., Маузузато К.* Удмуртская Республика. Хроника политического процесса (1988–1999 гг.) // Регионы России. Хроника и руководители. Т. 7. Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Мордовия. Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 300–302; *Куликов К.И.* Удмуртия — субъект России (1990–е годы). Ижевск: Удмуртский институт истории, языка и литературы УрО РАН, 1999. С. 22–26.

¹⁴ *Куликов К.И.* Указ. соч. С. 188–189.

октября 1995 г. Суть соглашения сводилась к закреплению ряда государственных полномочий за УР и передаче ряда полномочий Федерации. В меру переданных полномочий Удмуртия оставалась субъектом Федерации, а в меру взятых на себя прав и обязанностей *становилась суверенным государством*. При этом в сфере делегированных полномочий однозначно действовали федеральные законы, а в сфере собственной компетенции правовое поле определялось качеством законотворческой работы удмуртского парламента.

Главное внимание уделялось таким предметам совместного ведения Федерации и УР, как межбюджетные отношения; разработка и реализация федеральной программы социально-экономического развития УР; пенсионное обеспечение и занятость населения УР; ликвидация химического оружия, отравляющих веществ и иных средств массового поражения, размещенных на территории УР; продовольственное и иное обеспечение формирований, расположенных на территории УР, реализация недвижимого имущества при их ликвидации; размещение иностранных военных инспекций; функционирование предприятий оборонного комплекса, расположенных на территории УР, за исключением производства вооружений и военной техники, конверсии этих предприятий и создание территориально-производственных зон; развитие агропромышленного комплекса УР, включая производство льна и его переработку; организация и осуществление таможенного дела в УР; владение, пользование и распоряжение лесными и нефтесырьевыми природными ресурсами на территории УР; сертификация и лицензирование отдельных видов деятельности на территории УР; кадровая политика в сфере реализации предметов совместного ведения и полномочий.

Составной частью Договора стали девять соглашений между Правительствами Российской Федерации и УР, подписанных также 17 октября 1995 г., и приложения, включившие перечни нефтяных месторождений федерального и республиканского значения; государственных предприятий и объектов, находящихся в собственности Федерации и общей собственности Федерации и УР; предприятий, нереализованные акции которых передавались в ведение органов государственной власти УР.

Достаточно противоречивая позиция федерального Центра и слабость республиканской власти определили характер Договора, точнее, *уровень суверенитета*, который в данных условиях Удмуртия могла себе позволить. Он был отражен в ст. 3 документа, определяющей, что «правовые акты Удмуртской Республики приводятся в соответствие с федеральным законом». Реальный суверенитет ставился под большое сомнение¹⁵.

Первый опыт взаимодействия федеральных и республиканских органов государственной власти предусматривал создание системы управления, базирующейся на принципах разграничения функциональных обязанностей и личной ответственности руководителей. Развитие соседних с Удмуртией республик и областей показывало, что успехи более весомы только тогда, *когда происходило усиление роли и ответственности исполнительной власти*. Поэтому каждая группа республиканской элиты пыталась реализовать собственные стратегические цели: сторонники Председателя ГСУР А.А. Волкова — принять ряд законов, регулирующих государственное строительство и усиливавших исполнительную власть, «самоуправленцы» — не допустить таких решений и отстаивать свою независимость от государственных органов.

¹⁵ Там же. С. 191.

Противостояние государственных и муниципальных органов УР, резко обострившееся с середины 1996 г., спровоцировало глубокий конституционный кризис, который был в основном исчерпан с включением института президентства в систему органов государственной власти УР и приведением конституционного законодательства Удмуртии в соответствие с федеральным.

Конституционный кризис в Удмуртии и его преодоление (1996–2000 гг.)

Общая экономическая ситуация в УР к 1994 г. сложилась под воздействием тех же негативных процессов, которые были характерны для всей страны. Экономическая реформа, осуществлявшаяся с января 1992 г., не привела к достижению целей, которые были определены как важнейшие. Ряд отраслей и крупнейших предприятий Удмуртии, имеющих стратегическое значение и для России, оказались в глубоком кризисе (наибольшее сокращение производства было допущено в машиностроении, черной металлургии и химической промышленности), вследствие чего социально-экономическое положение в УР в 1994 г. стало катастрофическим.

Во многом по этой причине Удмуртия стала первым субъектом Федерации, где был принят закон о местном самоуправлении и проведены выборы в его органы (весна 1994 г.). Однако при его реализации руководители УР (как и ряда других субъектов Федерации) избрали радикальный вариант: осуществление местного самоуправления в границах административно-территориальных единиц (городов, районов). В Удмуртии были избраны главы 25 районов, 5 городов и 30 местных собраний. С принятием такого варианта закона УР разделилась на малые сложно-управляемые территории, а ее руководство лишилось возможности оперативно решать вопросы социального развития.

Принятый в августе 1995 г. Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не позволил гармонизировать взаимоотношения государственных и муниципальных органов. Некоторые вопросы были решены без учета конституционно-правового статуса субъектов Федерации, их права осуществлять законодательное регулирование в этой сфере. Исходя из этого, 17 апреля и 28 мая 1996 г. ГСУР принял законы «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике». Согласно их положениям, в УР устанавливались единые органы государственной власти, подотчетные, с одной стороны, вышестоящим государственным органам, с другой — своим избирателям. Принимая свое решение, ГСУР опирался на п. 2 ст. 5 Конституции УР, гласившей: «Удмуртская Республика самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в республике»¹⁶. Юридическим основанием для принятия законов стали и положения Договора Российской Федерации и УР от 17 октября 1995 г. Однако в самой основе данного акта были заложены предпосылки для конфликта и противостояния властей. Ряд статей принятых законов вступали в противоречие с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁶ Конституция Удмуртской Республики. Ижевск: Удмуртия, 1995. С. 5.

Закон УР «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» устанавливал осуществление местного самоуправления в пределах сельских поселений, поселков и «части городских поселений в границах жилых комплексов». Упразднились выборы глав городов и районных администраций. Закреплялось положение о назначении Президиумом ГС глав администраций — главных должностных лиц для выполнения государственных функций. На переходный период создавались объединенные Советы.

Однако по инициативе столичной власти кризис был обострен. 30 апреля 1996 г. мэр Ижевска обратился в Верховный Суд Российской Федерации с исковым заявлением о признании отдельных положений Закона УР «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» недействительными. Одновременно им были направлены подобные заявления Прокурору Российской Федерации Ю.И. Скуратову и Прокурору УР В.М. Походину. 20 мая 1996 г. в Верховный Суд УР обратилась С.Б. Крюкова, сотрудник Ижевской администрации.

Верховный Суд Российской Федерации отказал А.И. Салтыкову в рассмотрении заявления, указав, что решение подобных вопросов является исключительной компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации (далее КС). Позиция федеральных властей в то время определялась, как представляется, подготовкой к очередным президентским выборам. Поэтому федеральный Центр не мог открыто поддерживать ни ту, ни другую противоборствующую группу. Генеральной прокуратурой ее республиканскому органу было дано поручение проверить соответствие указанного закона Конституции Российской Федерации. В своем ответе А.И. Салтыкову Прокурор УР посчитал принесение протеста нецелесообразным.

Вскоре после своего переизбрания на второй срок, 25 июля 1996 г., Б.Н. Ельцин, позднее — 113 депутатов Государственной Думы (далее — ГД) внесли в КС запрос о проверке конституционности Закона УР «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Ситуация, сложившаяся в регионе, была использована федеральной властью для усиления и оправдания политики «сдержек и противовесов». С одной стороны, со второй половины 1996 г. многие руководители субъектов Федерации стали осознавать несовершенство Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». А.А. Волков внес в Совет Федерации (далее — СФ) поправку к этому Закону, за которую проголосовали 124 сенатора. Позицию ГС УР поддержали 15 из 21 национальных республик, депутатская группа ГД «Российские регионы»¹⁷. Специальное обращение к Президенту с предложением отозвать свой запрос по «удмуртскому делу» принял Совет Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона. Одновременно Ассоциация обратилась к председателям СФ и ГД Е.С. Строеву и Г.Н. Селезневу с просьбой об ускорении рассмотрения и принятия проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸.

¹⁷ Известия Удмуртской Республики, 19 окт., 22 окт. 1996 г.

¹⁸ Решение Совета Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона «О внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации по вопросам местного самоуправления» от 16 октября 1996 г. // Текущий архив Аппарата Государственного Совета УР.

С другой стороны, диаметрально противоположную оценку действиям ГСУР дали фракция «Яблоко» и представители движения «Наш дом — Россия» (далее — НДР). Их поддержали многие депутаты фракций ЛДПР и КПРФ, республиканские отделения вышеназванных общественных организаций. В результате ГД отвергла поправку к названному ФЗ.

Федеральный Центр оказался в сложном положении. Встать на сторону какой-либо политической силы означало противоречить политике «сдержек и противовесов». Поэтому КС 24 января 1997 г. принял двоякое решение. Признав право республики создавать органы государственной власти в районах и городах, он отверг возможность назначения их глав государственными органами УР.

Каждая группа участников конфликта расценила решение КС как свою победу. Уже 27 января 1997 г. на пресс-конференции А.А. Волков заявил, что «органы государственной власти в городах и районах будут продолжать работать... и кроме Ижевска что-либо корректировать и изменять необходимости нет»¹⁹. В свою очередь «самоуправленцы» заручились поддержкой Президента. Выступая 6 марта 1997 г. с традиционным ежегодным посланием ФС, Б.Н. Ельцин отметил, что «власти Удмуртии пытаются игнорировать решения даже Конституционного Суда. Предупреждаю, у меня хватит воли добиться, чтобы Конституция Российской Федерации действовала в полном объеме и на всей территории страны». Он также заявил, что будет «решительно наказывать нарушителей Конституции и Законов»²⁰. В то же время в Послании указывалось на необходимость наведения порядка во власти: «Страной должна управлять власть, а не обстоятельства. Пора наводить порядок»²¹. Перед ФС ставилась задача ускорения работы над важнейшими конституционными законами.

10 марта 1997 г. Президент издал Указ № 193 «О мерах по реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-11 по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Указом упразднились объединенные Советы и восстанавливались муниципальные институты, действовавшие до принятия Закона. Другим Указом Президента от 16 апреля 1997 г. в УР была введена должность Полномочного представителя Президента Российской Федерации, что явилось *исключительным случаем для национальных республик*²². Им был назначен вице-мэр Ижевска В.В. Балакин, входивший в руководство регионального отделения НДР. Тем самым усиливались политические позиции «самоуправленцев». К этому стоит присовокупить тот факт, что 29 мая 1997 г. Президент подписал Указ о создании Совета по местному самоуправлению. На его первом заседании 3 июня 1997 г. было принято решение о формировании Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, председателем которого стал мэр Ижевска А.И. Салтыков²³.

¹⁹ Куликов К.И. Указ. соч. С. 109.

²⁰ Порядок во власти — порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета, 7 марта 1997 г.

²¹ Там же.

²² Егоров И., Мацузато К. Указ. соч. С. 337–338.

²³ Куликов К.И. Указ. соч. С. 94–124.

Противоборство властных элит, таким образом, оставалось далеко не исчерпанным. К лету 1997 г. Удмуртия оказалась настолько измотана противостоянием, что в Федеральной целевой программе социально-экономического развития УР на 1997–2000 гг. *отмечалась невозможность «осуществить переход к рыночным отношениям без масштабной государственной поддержки»*²⁴. В этой обстановке федеральный Центр принял решение формально поддержать стремление «партии Волкова» к расширению своего влияния на местные органы. Опираясь на Указ Президента от 22 декабря 1997 г. «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртской Республике», руководство ГСУР 4–9 января 1998 г., в разгар новогодних праздников, провело сходы граждан в сельских районах по изменению границ муниципальных образований. Формирование государственных органов на районном уровне поддержало 87% населения (93 886 чел.), в то время как 5% (62 652 чел.) посчитало целесообразным уровнем образования органов местного самоуправления сельсоветы и рабочие поселки.

Основываясь на результатах опроса, в январе 1998 г. ГС УР принял ряд законов об органах государственной власти районов и проведении в них выборов 12 апреля 1998 г. Федеральное руководство поспешило дистанцироваться от позиции лидеров Удмуртии, поскольку опрос проводился не совсем корректно. По рекомендации представителей Администрации Президента, прибывших в Удмуртию с рабочим визитом, ГС УР отменил решение о проведении выборов.

Но явное ослабление республиканского руководства не входило в планы федерального Центра. Поэтому 26–28 марта 1998 г. в Ижевске в ходе рабочей встречи представителей государственных и муниципальных органов Российской Федерации и УР было принято решение о целесообразности включения в систему органов государственной власти Главы республики, ГС, Правительства. При этом Глава УР мог возглавить исполнительную власть. По вопросу совмещения должностей Главы и Председателя Правительства предлагалось провести рейтинговое голосование на сессии ГС.

Формирование вертикали исполнительной власти и укрепление российского федерализма (1999–2000 гг.)

С подписанием 6 октября 1999 г. Президентом Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» начался новый этап конституционной реформы в России и ее регионах. Он протекал в условиях *начала смены политики «сдержек и противовесов»* политикой формирования вертикальной структуры организации власти. Закон определил, что высшее должностное лицо субъекта Федерации избирается всенародно и возглавляет высший исполнительный орган. Его наименование формулировалось конституцией субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных тради-

²⁴ Крылова А., Бехтерев С., Бехтерева Л. Удмуртская Республика. Модель этнологического мониторинга. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2000. С. 55

ций. Обозначался двухлетний срок для приведения регионального законодательства в соответствие с установленными принципами.

Заключительный этап конституционной реформы в УР был призван устранить объективные предпосылки для создания конфликтных ситуаций между ветвями власти и перераспределить властные полномочия в соответствии с требованием федерального законодательства. На основе Постановления ГС УР от 16 ноября 1999 г., руководствуясь упомянутым ФЗ и «в целях своевременной и качественной подготовки предложений по внесению изменений и дополнений в Конституцию Удмуртской Республики»²⁵ была создана Конституционная комиссия. 19 декабря 1999 г. одновременно с выборами депутатов ГД в УР проводился опрос. Его целью было выявление мнения населения о наименовании высшего должностного лица УР. В ходе опроса 51,74% избирателей высказались за название «Президент УР», а 43,65% – «Глава УР».

Восьмая (внеочередная) сессия ГС УР 24 января 2000 г. приняла Постановление о назначении на 26 марта 2000 г. референдума УР по внесению поправки в ч. 1 ст. 10 Конституции УР, включавшей институт президентства в систему органов государственной власти Удмуртии. Участники референдума решили данный вопрос положительно. В конце марта 2000 г. проект Закона УР «О внесении поправок в Конституцию Удмуртской Республики» был отправлен на юридическую экспертизу в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Министерство юстиции, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России, а также в Правительство, Прокуратуру, Министерство юстиции, Верховный Суд УР. Во всех заключениях в качестве положительного факта отмечалась нацеленность законопроекта на приведение Конституции УР в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством. В результате, по оценкам экспертов, УР вошла в десятку субъектов Федерации, максимально обеспечивающих принцип единства правового пространства страны на своей территории. Законопроект получил статус закона 18 апреля 2000 г.

Одиннадцатая сессия ГС УР определила дату всенародных выборов первого Президента Удмуртии – 15 октября 2000 г. Им стал действовавший глава республики – Председатель ГС УР А.А. Волков, получивший 37,8% голосов избирателей.

Как представляется, осуществленный в статье экскурс в новейшую историю развития федеративных отношений в нашей стране на примере Удмуртской Республики позволяет заключить, что взаимодействие федерального Центра с рядом субъектов Федерации осуществлялось с учетом их реального политического, экономического, культурного статуса. Его результатом стала, с одной стороны, стабилизация государственно-правовой системы России благодаря переходу от политики «сдержек и противовесов» к усилению вертикали власти с 2000 г., с другой – вытеснение понятия «суверенитет» из региональной управленческой практики и усиление политической зависимости республиканской элиты от российского руководства.

²⁵ О создании Конституционной комиссии: Постановление Государственного Совета Удмуртской Республики. 16 ноября 1999 г. № 117-II // Сборник законов и постановлений, принятых на шестой (внеочередной) сессии Государственного Совета Удмуртской Республики второго созыва (16 ноября 1999 года). Ижевск: Ижевская республиканская типография, 1999.