

Исторический журнал: научные исследования

Правильная ссылка на статью:

Логвенков И.С. Взаимоотношения центральных и региональных органов исполнительной власти в контексте подготовки радикальных рыночных преобразований в России в конце 1991 г. // Исторический журнал: научные исследования. 2024. № 5. DOI: 10.7256/2454-0609.2024.5.71927 EDN: IFOGBI URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=71927

Взаимоотношения центральных и региональных органов исполнительной власти в контексте подготовки радикальных рыночных преобразований в России в конце 1991 г.

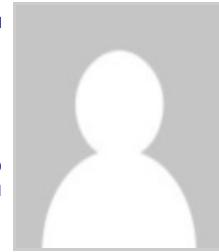
Логвенков Илья Сергеевич

ORCID: 0009-0007-3134-8869

кандидат исторических наук

доцент, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Национальный исследовательский университет «МЭИ»; Национальный исследовательский университет "МЭИ"

117334, Россия, г. Москва, ул. Вавилова, 14



✉ ilya.logvenkov@gmail.com

[Статья из рубрики "Эволюции, реформы, революции"](#)

DOI:

10.7256/2454-0609.2024.5.71927

EDN:

IFOGBI

Дата направления статьи в редакцию:

08-10-2024

Аннотация: В работе исследуется региональный аспект практики функционирования вертикали исполнительной власти в России на завершающем этапе существования Советского Союза. Реконструкция эмпирической, а не только нормативно-правовой управлеченческой реальности позволила охватить более широкий круг проблем. Опыт их преодоления актуален для развития федеративных отношений в контексте реализации масштабных государственных преобразований. В работе исследуются особенности взаимодействия центра с республиками в составе РСФСР и регионами (областями, краями), статус которых предполагал прямое подчинение соответствующих органов власти центральному правительству. Проведен детальный анализ первых шагов по созданию института представителей президента, а также проблем, затруднявших его

функционирование. Полученные результаты соотнесены с основными задачами «шоковой терапии» для оценки условий реализации радикальных рыночных преобразований. Работа выполнена в русле формальной логики и опирается на комплекс общенациональных (анализ, синтез) и исторических (историко-правовой и историко-системный) методов. Постановка проблемы и ревизия сложившихся научных представлений на основе включения ранее не вводившихся в научных оборот источников предопределяют научную новизну работы. Обращение к делопроизводственной документации органов государственной власти позволило выявить обширное несоответствие правоприменительной практики и действовавшего в изучаемый период законодательства в вопросах организации работы исполнительной вертикали. Республики в составе РСФСР оказались исключенными из единой системы управления, а политика руководства краев и областей оказывалась несогласованной с общим государственным курсом. Попытка преодоления этой проблемы через создание института представителей президента к концу 1991 года не дала существенных результатов, так как не получила необходимого кадрового, организационного и ресурсного обеспечения. Все это не позволило руководству страны преодолеть тенденции разрушения единого экономического пространства и усиления социального напряжения в изучаемый период. В этих условиях успех стабилизационных и реформаторских усилий правительства оказывался недостижимым в краткосрочной перспективе.

Ключевые слова:

Шоковая терапия, государственное управление, федеративные отношения, экономические реформы, Президент, представитель президента, демонтаж СССР, государственное строительство, экономический кризис, рыночные реформы

Обострение внешнеполитических вызовов в последние годы породило процессы политической и экономической адаптации России к новым реалиям. Растущая роль государства предопределяет высокие требования к качеству централизованного управления, опирающемуся на реалистичное представление об общественных процессах и использование адекватных теоретических моделей. Переосмысление постсоциалистического опыта преобразований позволяет обратиться к управленческой эмпирике этого периода, значимой для решения практических задач обеспечения целостности государственной политики в федеральном масштабе. Частичная ревизия сложившихся представлений и выявление особенностей функционирования системы государственного управления в ходе реализации масштабных преобразований предопределяют как научную, так и практическую актуальность настоящего исследования.

Развернувшиеся в ходе «перестройки» процессы дезинтеграции союзного государства получили мощный импульс после распуска ГКЧП в августе 1991 года. Тотальный демонтаж однопартийной системы, дезорганизация и неопределенность будущего правоохранительных органов, КГБ, силовых структур, подавленный, но неразрешенный политический конфликт и ряд других факторов системно подрывали и без того шаткое положение федеральной исполнительной власти. Перспективы инициированных осенью 1991 года радикальных рыночных преобразований в этих условиях оказывались в прямой зависимости от субординации и дисциплины региональных исполнительных органов. Правительственный курс, за которым закрепилось название «шоковой

терапии», предполагал достижение целого ряда задач, важнейшими из которых стали финансовая стабилизация, масштабная приватизация и экономическая либерализация. Все они имели не только центральное, но и региональное измерение, то есть требовали проведения согласованной политики органами государственного управления всех уровней. В условиях демонтажа единой партийной системы подобное согласование могла обеспечить лишь находящаяся в стадии формирования президентская вертикаль. Таким образом, способность правительства добиваться реализации собственных решений определялась практикой взаимодействия Президента РСФСР с главами администраций и исполнительными комитетами региональных советов.

Функциональность системы исполнительной власти в этот период получила различные оценки. Сами авторы радикальной экономической реформы в своих мемуарах в основном придерживаются позиции, согласно которой государственные органы управления оказались к концу 1991 года в полностью неработоспособном, парализованном состоянии [1, с. 220; 2, с. 61]. В научных работах созданной ими школы проблема управления регионами практически не рассматривается, уступая место взаимоотношениям правительства с российским Центральным Банком и Верховным Советом [3, с. 180–204].

В трудах, содержащих критические оценки радикальных рыночных преобразований, в фокусе внимания ученых оказались параметры самой экономической реформы, состоятельность «шоковой терапии» как комплекса антикризисных мероприятий, но не проблемы ее пространственной имплементации [4, 5, 6 и др.]. В отдельных работах раскрываются вопросы дисфункции государственного управления как следствие самой реформы, стремительного роста криминализации государства и общества, однако предшествующий период практически не рассматривается [7].

Применительно к проблеме настоящего исследования наибольшую ценность представляют научные исследования, посвященные вопросам государственного строительства в 1990-е гг. Значимый вклад был внесен в изучение процесса становления президентской властной вертикали [8] и региональных органов управления [9], роли института представителей президента в системе государственного управления [10]. Вместе с тем в источниковая база подобных работ носит преимущественно нормативно-правовой характер. Обращение к делопроизводственной документации государственных органов является скорее исключением, что не позволяет достоверно воспроизвести реальную правоприменительную практику. Это обстоятельство приобретает особую значимость в свете масштабного распространения правового нигилизма в период политической борьбы союзных и республиканских элит в 1990-1991 гг.

Таким образом, исследование предполагает решение двух взаимосвязанных задач:

- 1 . Раскрытие практики взаимодействия центральных органов государственного управления с региональными и соотнесение полученных результатов законодательными нормами;
2. Оценка функциональности вертикали исполнительной власти в контексте реализации реформаторского курса правительства.

В основе методологии исследования лежит структурно-функциональный подход. Государственный аппарат рассматривается как набор взаимодополняющих элементов,

согласованное функционирование которых порождает способность к управлению как эмерджентное свойство всей системы. Работа выполнена в русле формальной логики и опирается на комплекс общенациональных (анализ, синтез) и исторических (историко-правовой и историко-системный) методов.

Новизна исследования определяется как постановкой задач, так и привлечением источников не нормативно-правового характера, некоторые из которых ранее не вводились в научный оборот.

Создание института президентской власти и особенности процесса демонтажа союзного государства породили фундаментальные изменения в принципах взаимодействия центральных и региональных органов управления. Законодательное оформление этих изменений было закреплено решениями V Съезда народных депутатов РСФСР на срок в один год, в течение которого предполагалось реализовать стабилизационную часть нового правительенного курса. Нормативно-правовая база, разграничивавшая компетенции различных уровней исполнительной власти в период проведения радикальной рыночной реформы, состояла из Конституции РСФСР (Конституция РСФСР в редакции от 1 ноября 1991 г. // Электронный музей конституционной истории России [электронный ресурс] URL: <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1289>, дата обращения: 10.08.2024) и соответствующих указов.

Главой исполнительной власти являлся Президент РСФСР, Указы и распоряжения которого были обязательны на всей территории страны. Он имел право приостанавливать действия актов нижестоящих исполнительных органов, в том числе, Президентов республик в составе РСФСР, в случае их противоречия Конституции РСФСР или существующему законодательству. Подотчетное Президенту РСФСР Правительство РСФСР в пределах своих компетенций должно было направлять и проверять работу Советов Министров республик в составе РСФСР, а также непосредственно руководить нижестоящими исполнительными органами. Постановления и распоряжения центрального правительства были обязательны к исполнению на всей территории страны, причем действие актов Советов Министров республик в составе РСФСР могло быть приостановлено в случае противоречия Конституции или законам РСФСР, а решения региональных администраций – отменены.

Советы Министров республик в составе РСФСР выполняли исполнительно-распорядительные функции в пределах административных границ региона и действовали на основе общего законодательства, регионального законодательства, решений Съездов народных депутатов, Верховных Советов, глав исполнительной власти (Президентов) общегосударственного и республиканского уровня. Республиканские правительства имели право отменять решения исполнкомов в пределах своей компетенции.

В отличии от автономных республик, исполнительно-распорядительные органы областей и краев (администрации) действовали не только на основании законодательства и решений представительных органов, но также и актов Президента РСФСР и Правительства РСФСР, которым администрация была подотчетна. Вместе с тем соответствующий Совет народных депутатов мог выразить недоверие назначенным руководителем администрации должностным лицам областной или краевой исполнительной власти, а также утверждал ее структуру. Глава администрации мог опротестовать решение соответствующего Совета народных депутатов, однако простого большинства голосов было достаточно для отклонения протеста (Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный

ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012341&rdk=0&firstDoc=1&lastdoc=1>, дата обращения 29.07.2024).

Постановление Съезда народных депутатов РСФСР предоставляло Президенту РСФСР до 1 декабря 1992 право назначения глав администраций с учетом мнения соответствующего представительного органа (Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1830-І «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102020228&backlink=1&&nd=102012920>, дата обращения: 30.07.2024). В случае освобождения главы администрации от должности по представлению регионального совета Президент РСФСР мог назначить исполняющего обязанности на срок до 6 месяцев (Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012341&rdk=0&firstDoc=1&lastdoc=1>, дата обращения 29.07.2024). 25 ноября 1991 года Президент поручил руководителям региональных исполнительных органов до 15 декабря назначить глав администраций районов и городов краевого, областного и окружного подчинения (Указ Президента РСФСР от 25.11.1991 № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013229&rdk=0>, дата обращения: 30.07.2024). Кандидатуры должны были согласовываться советами, однако в случае их отклонения глава администрации мог назначить исполняющего обязанности на срок до 1 года.

Сформированная таким образом конфигурация органов исполнительной власти предполагала существование двух принципиально отличающихся моделей управления. Российские центральные органы управления практически не имели реальных рычагов прямого воздействия на правительства автономных республик, что придавало декларативный характер положениям Конституции РСФСР об обязательности исполнения актов вышестоящих органов. В сложившихся условиях центру приходилось больше рассчитывать на договоренности, а не субординацию.

С другой стороны, в краях и областях формирование администраций велось под формальным контролем президента и правительства при относительной независимости от советов, благодаря механизму назначения и.о. на длительный срок. Структура администрации состояла из управлений – ответвлений центральных министерств, предполагавших создание территориальных сетей (например, здравоохранения), комитетов по значимым региональным вопросам (например, по вопросам рыбного хозяйства), вспомогательных отделов (например, юридических) (Постановление Главы администрации Калининградской области «О структуре администрации и реорганизации органов государственного управления Калининградской области» от 08.02.1992 № 32 // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=126021511&rdk=0>, дата обращения: 30.07.2024). Назначение руководящих должностных лиц территориальных управлений и утверждение порядка их работы согласовывалось с соответствующими российскими министерствами [\[11, л. 82-85\]](#).

При администрациях формально независимо работали региональные структуры контролирующих, правоохранительных, судебных и иных органов: антимонопольные

комитеты, управления внутренних дел, Госарбитражи, облвоенкоматы, налоговые инспекции, пенсионные фонды и пр., а также отдельные организации, предприятия и банки. Глава администрации не имел над ними прямого контроля и должен был содействовать их работе. В 1992 году правительство, стремясь сократить расходы республиканского бюджета, переложило содержание этих органов на регионы [\[2, с. 230\]](#). Это решение привело к резкому снижению результативности их работы в результате роста прямой зависимости от администраций [\[2, с. 230\]](#). Его последующая отмена отчасти решила эту проблему, однако территориальные ответвления в любом случае не редко сталкиваются с необходимостью получения помощи от регионального руководства. В условиях недостаточного финансирования государственных органов это лишь усиливало тенденции к слиянию местных элит под руководством главы администрации.

Однако несмотря на наличие формальных отношений подчиненности, исполнительная дисциплина и качество организации работы региональных исполнительных органов к осени 1991 года оставалось неудовлетворительным. К примеру, 3 сентября Ельцин распорядился передать здания комитетов компартий в пользование судам, располагавшимся в непригодных помещениях (Распоряжение Президента РСФСР от 03.09.1991 № 32-рп «О неотложных мерах по улучшению работы судов РСФСР» // Официальный сайт Президента РФ [электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/169>, дата обращения 28.07.2024). К этому моменту было назначено уже 4 главы администрации, и в 10-дневный срок ответы поступили лишь из 4-х регионов, да и те не содержали конкретики об исполнении распоряжения [\[12, л. 26-27\]](#). За тот же период в АП поступило более 130 обращений председателей городских районных судов, сообщавших о прямом игнорировании распоряжения местными органами власти.

Другим проявлением дезорганизации работы вертикали исполнительной власти стал преждевременный локальный переход к рыночному ценообразованию. Таким образом регионы, видимо, стремились преодолеть развал торговли, а также смягчить товарный дефицит путем привлечения продукции высокими ценами, справедливо полагая, что после объявления президентом намерения о проведении радикальной экономической реформы им ничего за это не будет. Уже в ноябре были зафиксированы первые сообщения граждан о либерализации цен на продукты питания и товары первой необходимости по инициативе местных администраций, что при отсутствии компенсационных мер влекло за собой катастрофическое снижение уровня жизни [\[13, л. 43\]](#). К декабрю договорные цены распоряжениями регионального руководства были введены в отдельных городах и областях, превысив установленные государственные в 5-7 раз [\[13, л. 61\]](#). Такая политика подрывала веру населения в успешность реформы, усиливалась требования по предоставлению социальных компенсаций.

Ответом на сложившуюся ситуацию стало формирование института представителей Президента РСФСР. Разработанное в конце августа временное положение закрепляло за ними функции по взаимодействию с региональными органами власти и содействию реализации президентских решений (Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Президента РФ [электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/165>, дата обращения 28.07.2024). Представители должны были принимать участие в работе органов исполнительной власти, следить за соблюдением российского законодательства, вносить предложения Президенту РСФСР о

приостановлении действия конкретных актов региональных государственных органов и об отстранении должностных лиц. Объем задач потребовал создания при представителях небольших аппаратов (по 2 человека в краях, областях и автономных областях, по 1 – в автономных округах) (Распоряжение Президента РСФСР от 14.10.1991 № 55-рп «Вопросы организации работы представителей Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, гг. Москве, Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Президента РФ [электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/276>, дата обращения 28.07.2024).

Функции представителей в республиках существенно отличались. Они лишь обеспечивали взаимодействие, оказывали помощь государственным органам республики в исполнении решений российского президента и правительства, вносили мотивированные представления на рассмотрение республиканских властей в случае нарушения ими общего законодательства (Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012401&rdk=0&firstDoc=1&lastdoc=1>, дата обращения: 30.07.2024). Представители могли принимать участие в работе Верховного Совета или правительства республики, но лишь по согласованию.

Институт представителей функционировал как часть Контрольного управления администрации Президента РСФСР во главе с Главным государственным инспектором В. А. Махарадзе (Указ Президента РСФСР от 24.09.1991 № 127 «Об утверждении Положения о Главном государственном инспекторе РСФСР и Контрольном управлении» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&nd=102012565&rdk=0>, дата обращения: 30.07.2024). Помимо обобщения сообщений от представителей, он мог запрашивать информацию в любых государственных органах, проводить проверки, а также ставить вопрос перед Генеральным прокурором РСФСР, МВД РСФСР и КГБ РСФСР о расследовании деятельности исполнительных органов. Главный государственный инспектор вносил кандидатуры глав администраций на рассмотрение Президента РСФСР наряду с Председателем Правительства РСФСР и руководителем администрации Президента РСФСР (Указ Президента РСФСР от 11.09.1991 № 112 «О роли Совета Министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&nd=102012460&rdk=0>, дата обращения: 30.07.2024)..

Отдельным направлением работы стала подготовка кадров. Так, по инициативе контрольного управления 29 ноября – 1 декабря в Санкт-Петербурге был проведен учебный семинар-совещание, предполагавший участие 15 глав областных администраций [\[14, л. 108-110\]](#). Среди прочего в тренинг входили блоки «Методы исследования при подборе кадров администрации», «Психология власти и управления», «Исследование социально-психологического статуса населения региона», «Психическая саморегуляция», «Интервью средствам массовой информации», а также деловая игра по законодательству и другим нормативным документам РСФСР.

Система президентского контроля должна была обеспечить эффект личного присутствия на местах, а сами представители назначались преимущественно из среды политиков демократического толка, в том числе, народных депутатов. Однако ее развертывание затянулось, и к концу 1991 года представители были назначены примерно в половине

областей и краев и лишь в некоторых республиках [\[10\]](#). Небольшой аппарат, крайне ограниченные возможности представителей в республиках, ведущая роль политической принадлежности при подборе кадров свидетельствовали о том, что основными задачами представителей президента стали продвижение решений центральной власти и поддержание лояльности регионального руководства. Вопросы унификации законодательства оказались глубоко вторичными. Особую важность этим задачам придает то обстоятельство, что большинство руководящих работников администраций были выходцами из партийно-хозяйственной номенклатуры.

По мере развертывания работы представителей возник целый ряд проблем, требовавших кадровых, организационных, финансовых или нормативно-правовых решений. Обнаружилось, что в некоторых случаях имело место не столько продвижение единого курса, сколько строительство собственной политической карьеры путем лоббирования интересов региона в администрации президента, в Верховном Совете, в правительстве [\[15, л. 9\]](#). В ряде областей представители не могли сгладить разразившийся к концу ноября между исполнительной и представительной властью конфликт, а в отдельных случаях и вовсе подрывали авторитет президента сомнительными заявлениями в СМИ, вольной трактовкой принимавшихся в центре решений [\[15, л. 10\]](#).

Особенно острой проблемой в работе всего института стало отсутствие ясного проработанного курса, которого следовало придерживаться. Необходимо было понимать, к чему готовиться, однако администрация президента сочла нецелесообразной рассылку проектов готовящихся решений президента и правительства из-за их «нередко меняющейся направленности» [\[15, л. 22\]](#). Вместе с тем не было налажено даже оперативной правительенной связи между Москвой и офисами представителей в регионах, обеспечение которых орг. техникой планировалось лишь на декабрь – январь.

Углубление экономического кризиса ставило перед центральной исполнительной властью все более сложные вызовы. Нарастание дефицита в условиях дезорганизации власти порождало тенденцию к экономической изоляции регионов. Уже к октябрю обнаружилось, что предоставляемые решениями центральной власти возможности оставлять часть произведенных товаров на местные нужды использовались для сохранения сырья, материалов, комплектующих и пр., но не для конечной продукции (Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&nd=102012460&rdk=0>, дата обращения: 30.07.2024). Припасенное таким образом сырье можно было затем продать за валюту или выменять в республиках на продовольствие, подрывая при этом работу сложных цепочек производства [\[1, с. 145\]](#).

В ряде случаев главы исполнительных органов директивно прекращали поставки в другие регионы. К примеру, Саратовская область из-за неурожая недопоставила в Хабаровский край сельскохозяйственную продукцию, что вызвало в качестве ответной реакции решение главы администрации о прекращении встречных поставок промышленных товаров [\[13, л. 54\]](#). В результате остановилось производство на расположенной в Саратовской области производственном объединении «Химволокно», который снабжал продукцией предприятия легкой промышленности по всей стране.

Настоящая война развернулась за продовольствие, медикаменты и товары первой необходимости. Так 3 декабря 1991 года по распоряжению председателя правительства Москвы Ю. М. Лужкова был задержан груз медикаментов, предназначавшийся для

жителей Челябинской области, подвергавшихся радиационному воздействию из-за аварии на химкомбинате «Маяк» [\[16, л. 106\]](#). Председатель комитета по хлебопродуктам Л. С. Чешинский докладывал о многочисленных случаях введения главами администраций запретов на отгрузку зерна и комбикормов ради обеспечения нужд местных потребителей [\[17, л. 2-3\]](#). Это влекло за собой перебои в поставка продовольствия и порождало социальное напряжение в крупных промышленных центрах. Для борьбы с подобной практикой комитету были предоставлены дополнительные полномочия: его указания по вопросам перемещения хлеборесурсов стали обязательными для всех организаций на территории РСФСР независимо от подчиненности [\[18, л. 154\]](#). Однако сам механизм работы комитета, предполагавший его активизацию уже по факту совершенного нарушения, позволял лишь сгладить, но не устранить проблему. В отдельных случаях команду на перемещение грузов мог оперативно (по селекторной связи) отдать и член правительства («Неприлично по всех грехах обвинять прежнюю власть» // *Forbes* [электронный ресурс] URL: <https://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/60059-neprilichno-vo-vseh-grehah-obvinyat-prezhnyuuyu-vlast>, дата обращения: 26.07.2024), однако в масштабах страны подобное ручное управление оставалось практически незаметным.

Возникали прецеденты натуральных внутренних таможен. 6 ноября докеры Новороссийского порта отказались осуществлять разгрузку судна с 5 тыс. тонн импортного мяса на борту, если в их распоряжение не будет передано 0.5% груза [\[19, л. 6\]](#). Несмотря на предупреждение ответственных работников о массовом распространении подобной практики в случае удовлетворения этих требований, правительство было вынуждено уступить.

Информация, поступавшая по различным каналам, свидетельствовала, что экономика страны начинает постепенно сегментироваться. Либерализация цен сама по себе не могла способствовать преодолению этой проблемы, она лишь до некоторой степени определяла пространственную конфигурацию ресурсопотоков, их направление и интенсивность. Административным ответом стал Указ Президента РСФСР «О едином экономическом пространстве РСФСР», который предписывал региональным исполнительным органам обеспечивать свободное перемещение товаров (Указ Президента РСФСР от 12.12.1991 № 269 «О едином экономическом пространстве» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013534&rdk=0>, дата обращения: 30.07.2024). Должностные лица, решениями которых создавались препятствия и ограничения внутренних ресурсопотоков, должны были привлекаться к административной ответственности. Наказанием за правонарушение был денежный штраф в размере от 500 р. до 10000 р. (Закон РСФСР от 10.10.1990 № 228-1 «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102010245&rdk=0>, дата обращения: 30.07.2024), что в условиях либерализации цен и неделовых возможностях руководителей администраций и исполнителей было не слишком угрожающе. Данный указ позволял представителям президента оперативно отменять соответствующие региональные акты в областях и краях, однако результаты этой работы оставались крайне ограниченными [\[2, с. 76\]](#).

Стремительное разрушение централизованной системы управления, основанной на монополии и всеохватывающем влиянии коммунистической партии, остро стравило

вопрос строительства президентской вертикали. Борьба союзного центра и российского руководства подорвала нормативно-правовое единство и исполнительную дисциплину, порождала безнаказанность, способствовала разворовыванию оказавшейся ничейной собственности.

Несмотря на то, что законодательная база формирования президентской вертикали была в основном сформирована уже к концу августа 1991 года, система управления в своем региональном аспекте оставалась децентрализованной и не вполне функциональной. Созданный для преодоления сложившегося положения институт представителей президента к началу реализации основных мероприятий «шоковой терапии» не был должным образом обеспечен кадрами, ресурсами и методическим сопровождением. Республики в составе РСФСР фактически не были включены в единую систему управления, и отношения с ними предстояло выстраивать на договорной основе. Таким образом, регулирующие взаимодействие регионов и центра нормативно-правовые документы действовали во-многом лишь на бумаге.

Децентрализация доступных ресурсов и неспособность исполнительной власти проводить единую политику в масштабе всей страны подрывали перспективы стабилизационной политики. Экономический кризис усиливал местничество и региональное обособление даже там, где исполнительными органами руководили назначенные президентом главы администрации. Отсутствие дисциплины и региональный эгоизм угнетали процесс функционирования производственных цепочек и усиливали социальное напряжение из-за простоев, неравномерного распределения товаров и спонтанной либерализации экономической деятельности. В условиях разрушения единого правового поля государственная собственность оставалась незащищенной от разворовывания и неконтролируемой приватизации. Все это не позволяло рассчитывать на целостную реализацию правительственных преобразований в обозримой перспективе.

Библиография

1. Гайдар Е. Т. Дни поражений и побед. М.: Варгиус, 1996. 368 с.
2. Нечаев А. А. Россия на переломе. Откровенные записки первого министра экономики. М.: Руслан-Олимп, Астрель, 2010. 575 с.
3. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997 / Под ред. Е. Т. Гайдара и др. М.: Ин-т экон. Проблем переход. периода, 1998. 1113 с.
4. Глазьев С. Ю. Уроки очередной российской революции. Крах либеральной утопии и шанс на «экономическое чудо». М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2011. 576 с.
5. Петраков Н. Я. Русская рулетка. Экономический эксперимент ценою 150 миллионов жизней. М.: Экономика, 1998. 286 с.
6. Абалкин Л. И. На перепутье. Размышления о судьбах России. М.: Институт экономики РАН, 1993. 247 с.
7. Handelman S. Comrade Criminal: Russia's New Mafia. New Haven, Yale University Press, 1997. 408 p.
8. Гаджиев Х. А. Становление и особенности института президентства в России // PolitBook. 2016. № 1. С. 120-137.
9. Ширко Т. И. Формирование вертикали исполнительной власти в России в 1990–1993 гг.: региональный аспект // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 364. С. 91-97.
10. Лебедев В. А. Становление и развитие института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе // Вестник Университета имени

- О. Е. Кутафина. 2018. № 6. С. 88-96.
11. ГАРФ. Ф. А 259. Оп. 1. Д. 5377.
12. Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 99.
13. Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 194.
14. Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 173.
15. Архив Президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 92.
16. Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 37.
17. ГАРФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3346.
18. ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5381.
19. ГАРФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3124.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования статьи являются взаимоотношения центральных и региональных органов исполнительной власти в контексте подготовки радикальных рыночных преобразований в России в конце 1991 года. Тема является актуальной и дискуссионной, несмотря на большое количество научной литературы, посвященной данному вопросу, постановка проблемы в статье интересная.

Задачи статьи определяются как, во-первых, реконструкция практики взаимодействия центральных органов государственного управления с региональными, а во-вторых, оценка функциональности вертикали исполнительной власти в контексте реализации нового курса правительства, нацеленного на социально-экономические реформы.

В работе, помимо опубликованных исторических источников, используются документы, отложившиеся в Государственном архиве Российской Федерации и Архиве президентского центра Б.Н. Ельцина.

Библиография представлена важными работами по теме (включая работу Е.Т.Гайдара). Однако, учитывая, что в статье делается акцент в том числе на неформальных аспектах принятия решений в 1991 году, имеет смысл расширить историографическую рамки, добавив, например, такие исследования, как работа Алены Валерьевны Леденевой "How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business" (Cornell University Press, 2006).

Стиль статьи – строгий академический, структура – логичная обоснованная, содержание соответствует названию и постановке проблемы, библиография – полная.

Исследование опирается на достаточный источниковедческий фундамент, интерес читательской аудитории к статье ожидается.

Есть замечания к выводам статьи. Утверждение о том, что децентрализация доступных ресурсов и неспособность исполнительной власти проводить единую политику в масштабе всей страны подрывали перспективы стабилизационной политики — кажется оторванным от исторического момента, о котором идёт речь. Рассматривать 1991 год как пример возможного выхода политической ситуации в стабильное русло, конечно, вряд ли обосновано.

Очень важным является вывод о том, что экономический кризис усиливал местничество и региональное обособление даже там, где исполнительными органами руководили назначенные президентом главы администрации, но важный вопрос о том, как эти местничество и обособление оказались всё-таки не такими радикальными и кардинальными, и почему федерация сохранилась.

Выводы статьи приводят читателя к отсутствию дисциплины и региональному эгоизму, но

опять-таки нет суждения о том, как из этой ситуации распада связей центра и регионов удалось выйти.

Важным результатом работы является то, что доказано, что большинство нормативно-правовых документов, регулирующих взаимодействие регионов и центра, действовали исключительно на бумаге. В статье доказано, что хотя законодательная база для принятия решений с помощью президентской вертикали была в основном сформирована уже к концу августа 1991 года, реальная система управления в региональном аспекте оставалась децентрализованной и не функциональной.