

*На правах рукописи*

**Савченко Анатолий Евгеньевич**

**ИСТОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ  
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ ЮГА  
ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
(середина 1980-х – 1990-е гг.)**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Владивосток  
2011

Работа выполнена в Учреждении Российской академии наук Институте истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор  
**Ващук Ангелина Сергеевна**

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор  
**Буянов Евгений Валентинович**

кандидат исторических наук  
**Ковалёва Зинаида Алексеевна**

Ведущая организация: **Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Дальневосточный государственный гуманитарный университет (г. Хабаровск)**

Защита состоится 25 марта 2011 г. в 13 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета ДМ005.010.01 при Институте истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН по адресу: 690950 г. Владивосток, ул. Пушкинская, 89.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН.

Объявление и текст автореферата размещены на официальном сайте ИИАЭ ДВО РАН <http://www.ihaeife.org> 22 февраля 2011 г.

Автореферат разослан 22 февраля 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат исторических наук



Сухачева Г.А.

**Актуальность исследования.** Конец XX – начало XXI в. отмечены высокой динамикой и радикальностью преобразований в России. Масштабные изменения затронули все сферы жизни государства. Тем не менее история взаимоотношений Центра и регионов в 1985 – 1990-х гг. представляет особый научный интерес. Исследование данной проблемы позволит дополнить традиционную бинарную схему «власть – общество» третьим элементом – региональным уровнем управления с его часто не совпадающими с общегосударственными интересами, способами их отстаивания и реализации. Это даёт возможность рассматривать «власть» как сложную систему с внутренними противоречиями, обогащая понимание региональной истории.

Пример юга Дальнего Востока привносит в исторический анализ ещё и пространственный масштаб, демонстрируя взаимоотношения Центра и далёкой, но стратегически важной периферии. В силу геополитических и экономических особенностей дальневосточные территории традиционно являлись объектом особой региональной политики, придающей специфику их взаимоотношениям с Центром. Поскольку Дальний Восток исторически осваивался и развивался усилиями государства, постольку социально-экономические и политические процессы, происходившие на его территории, находились в прямой зависимости от модели и эффективности региональной политики.

Обобщение накопленного опыта взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока имеет важное научное значение, обогащая эмпирическую базу и аналитический инструментарий для анализа новейшей российской истории. Исследование данной темы позволяет осветить новую грань в противоречивом политическом развитии России последних десятилетий и с помощью этого глубже понять исторический процесс.

**Степень изученности проблемы.** Историография по данной теме находится в стадии становления. В 1990-е гг. наиболее активные исследования проходили в рамках политологии. Это вполне естественно, учитывая, что избранный хронологический период лишь недавно приобрёл свою завершенность и его временной горизонт отодвинулся на дистанцию, приемлемую для методов исторического познания. Кроме того, сама проблема взаимоотношений Центра и регионов «вошла» в общественно-политический и научный дискурс именно как политическая – в условиях распада СССР и дезинтеграционных тенденций, перекинувшихся на саму Россию.

Разработка данной темы в рамках политологии началась на рубеже 80–90-х гг. XX в. и с тех пор прошла ряд этапов: от переноса западной методологии региональных электоральных исследований (В.А.Колосов, Н.В.Петров, Л.В.Смирнягин, А.И.Трейвиш<sup>1</sup>), через рост интереса к собственно российским региональным реалиям<sup>2</sup>, к системному анализу региональных режимов и факторов их трансформации (М.Н.Афанасьев, М.Бри, В.Я.Гельман, Р.Я.Туровский, М.Ю.Шинковский)<sup>3</sup>.

Взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока также становились предметом специальных политологических исследований. При этом интерес политологов был сфокусирован на Приморском крае, политическое развитие которого концентрированно отразило в себе основные проблемы взаимоотношений Москвы с территориями. Ким Сын Чжун на примере Приморья рассмотрел проблемы функционирования российского федерализма. Используя теорию «торга», он выявил основные политические инструменты, с помощью которых центральное и краевое руководство добивалось проведения выгодной им политики<sup>4</sup>. На примере Приморского края конца XX – начала XXI в. анализировал проблему взаимоотношений Центр – регион и В.С.Хамидулин. Его исследование проведено в рамках дискурса федерализма. Автор в своем анализе также использовал понятие символического капитала как ключевого фактора распределения баланса власти

---

<sup>1</sup> См., например: Весна-89. География и анатомия парламентских выборов /под ред. В.А.Колосова [и др.]. М.: Прогресс, 1990. 392 с.; Центр и периферия в региональном развитии / О.В.Грицай [и др.]. М.: Наука, 1991. 168 с.

<sup>2</sup> Марченко Г., Мачульская О. Регионы России: справочник. М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 1997. 488 с.; Регионы России в 1998 г.: Ежегодное приложение к политическому альманаху России / под ред. Н. Петрова; Моск. центр Карнеги. М.: Гендальф, 1999. 267 с.

<sup>3</sup> Афанасьев М.А. Испытывая политические институты // Pro et Contra. 1999. Весна. Т. 4. № 2. С. 88–19; Его же. От вольных орд до Ханской ставки // Pro et Contra. 1999; Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 61–109; Гельман В.Я. Центр и регионы России: от децентрализации к рецентрализации // Федерализм и российские регионы: сб. ст. РАН ИНИОН, отв. ред. Н.Ю. Лапина, В.П.Мохов. М., 2006. С. 95–118; Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М.: Изд-во «Европа», 2006. 240 с.; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006 780 с.; Его же. Центр и регионы: Проблемы политических взаимоотношений. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. 399 с.; Шинковский М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2000. С. 127–148.

<sup>4</sup> Ким Сын Чжун. Российский федерализм в действии: Взаимоотношения центральной и региональной властей в современной России (на примере Приморского края). М.: Русская панорама, 1999. С. 41, 129 – 146.

между Центром и регионами, отметив чередование процессов централизации-децентрализации во взаимоотношениях обеих сторон<sup>5</sup>. Однако он не рассматривал позднесоветский период взаимоотношений Центра и регионов, в пределах которого и формировались основные факторы, влиявшие на распределение символических ресурсов в 1990-е гг.

В рамках исторической науки проблема взаимоотношений Центр–регион затрагивается в контексте более масштабных политических событий и процессов. В работах Р. Пихоя, А. Шубина, В. Мау, И. Стародубровской, а также в коллективном труде «Эпоха Ельцина» было показано, что высшее руководство, принимая важнейшие политические решения в период перестройки и либеральных реформ, вынуждено было учитывать соотношение сил в Центре и на местах. Решения об экономической децентрализации, политической либерализации, в том числе и проведение регионального руководства через «горнило» альтернативных выборов 1988 г., либо учитывали интересы мест, либо стремились противодействовать им. Тем не менее эта проблема до сих пор не являлась предметом специального исторического анализа и поэтому освещена лишь фрагментарно. Данный пробел во многом компенсируется исследованиями дальневосточных историков. Важное значение для избранной нами темы имеют работы А.С. Ващук и Е.В. Буянова<sup>6</sup>. А.С. Ващук показала сложное переплетение социальной политики Центра на Дальнем Востоке со стремлением центральной и региональной номенклатуры к упрочению своего господствующего положения в позднесоветский период. Ею раскрыт механизм отстаивания дальневосточными регионами своих интересов перед Центром и при этом прослежен процесс перерождения регионального правящего слоя. Е.В. Буянов проанализировал процесс реформирования органов государственной власти дальневосточных регионов в переломный период новейшей российской истории – конец 1980-х – середина 1990-х гг.

Проблемы взаимоотношений Центра и регионов Дальнего Востока в постсоветский период освещены также в работах Б.Г. Хачатуряна и

---

<sup>5</sup> Хамидулин В. С. Взаимоотношения между Центром и регионами России в конце XX – начале XXI века: опыт, проблемы и перспективы (на примере Приморского края): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Владивосток, 2008. С. 12–18.

<sup>6</sup> Ващук А.С. Социальная политика в СССР и её реализация на Дальнем Востоке (1945 г. – конец 80-х годов): дис. ... д-ра ист. наук. Владивосток, 1998. С. 363–387; Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.). Благовещенск: Амур. гос. ун-т, 2006. 292 с.

Р.В. Голощапова. Б.Г. Хачатурян анализирует развитие российского федерализма на примере дальневосточных территорий. Автор отмечает доминирование исполнительной власти в процессах децентрализации и определённую ущербность российского федерализма, вызванного к жизни стремлением не допустить развала страны<sup>7</sup>. Р.В. Голощапов посвятил свою работу истории формирования органов власти на Дальнем Востоке в 1990-е гг. Значительное внимание он уделит деятельности краевых и областных Советов<sup>8</sup>.

В работах зарубежных исследователей взаимоотношения Центр–регион в России рассматриваются преимущественно в рамках постсоветского периода (Дж. Хоскинг, Д. Ливен, О. Каппелли, В. Шляпентох). Названные учёные не только отмечают использование регионами общей слабости государства для обеспечения индивидуальных привилегий, но и делают широкие концептуальные обобщения, находя много общего в российском федерализме образца 1990-х гг. с феодализмом европейского средневековья: «король слаб, его бароны сильны». Американский исследователь Г. Дерлугьян характеризует политические процессы, происходившие в регионах с начала 1990-х гг., как становление режимов «бюрократической реставрации»<sup>9</sup>.

Взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока в период с 1985 г. до конца 1990-х гг. не становились предметом специального исторического исследования. Они получили освещение в региональных исторических исследованиях, но не выступали в качестве самостоятельной темы, затрагиваясь лишь в «контекстах» (политики в СССР, реформирования органов власти, строительства федерализма).

**Цель исследования:** воссоздание истории административно-политических взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока, а также выявление роли дальневосточной региональной политики в этом процессе.

---

<sup>7</sup> Хачатурян Б.Г. Развитие российского федерализма на примере строительства органов власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации (1991–1997 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2000. С. 58, 65–66.

<sup>8</sup> Голощапов Р.В. История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России (1990–2000 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2002. С. 29 – 31.

<sup>9</sup> Хоскинг Дж. Россия и русские. В 2 кн. М., 2003. Кн. 2. С. 376–377, 394–398; Шляпентох В. Современная Россия как феодальное общество: Новый взгляд на постсоветскую эру / пер. с англ. Ю. Гольдберга. М., 2008. С. 151–182; Дерлугьян Г. Адепт Бурдые на Кавказе: эскизы к биографии в миросистемной перспективе. М., 2010. С. 438 – 439; Ливен Д. Российская империя и её враги с XVI века до наших дней / пер. с англ. А. Козина, А. Платонова. М., 2007. С. 627.

Достижение данной цели подразумевает решение ряда задач:

- рассмотреть советскую региональную политику как инструмент социально-экономического развития страны;
- исследовать взаимоотношения Центра и регионов в качестве целостной системы реализации важнейших государственных решений;
- определить основные факторы, повлиявшие на режим взаимоотношений Центра и регионов;
- исследовать эволюцию взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока в период 1985 – 1990 гг.;
- проанализировать динамику дальневосточной региональной политики в постсоветский период и выявить основные факторы, определявшие её эффективность;
- выяснить место и роль российского Дальнего Востока в представлениях политиков и экспертного сообщества в 1990-е гг.;
- выделить основные этапы, рассмотреть интересы и цели обеих сторон, а также выявить способы их достижения.

**Объект исследования:** история политической трансформации в России в 1985–1990-х гг.

**Предмет исследования:** процесс и механизмы политических взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока в 1985–1990-х гг.

**Хронологические рамки диссертации охватывают** период 1985 – 1990-е гг. Нижняя граница периода определяется приходом к власти в СССР нового руководства и провозглашением курса на модернизацию страны, началом явной системной фрагментации государства. Верхний рубеж также формально совпадает со сменой высшего руководства в стране, но содержательно он определяется складыванием условий для консолидации государственной власти, которые открывают принципиально новый этап во взаимоотношениях Центра и регионов в России, отмеченный ростом популярности центральной власти, усмирением политических амбиций региональных правителей.

**Территориальные рамки** включают три административно-территориальные единицы: Приморский, Хабаровский края и Амурскую область.

**Методологическая основа диссертации.** Исследование опирается на общеисторические принципы и методологию. Принцип историзма требует рассматривать взаимоотношения Центра и регионов в развитии, что

предполагает соблюдение хронологической последовательности, выделение этапов с определением границ, основных признаков и ведущих факторов для каждого из них. Принцип объективности позволил анализировать избранную проблему в широком историческом контексте, с учётом идеологических, политических и экономических реалий.

Сравнительно-исторический метод направлен на сопоставление целей, режимов и моделей взаимоотношений Центра и регионов, а также целей дальневосточной региональной политики в разные исторические периоды.

Историко-генетический метод применяется для выявления повторяющихся и новых характеристик в эволюции взаимоотношений Центра и регионов.

Факторный анализ направлен на выявление причинно-следственной связи в смене этапов и характера рассматриваемого процесса.

В работе также использовался историко-системный метод, в рамках которого взаимоотношения Центра и регионов рассматривались как целостная система взаимодействия центрального и регионального уровней власти по организации управления государством, территориального развития страны, мобилизации и распределения символических и материальных ресурсов. Историко-системный метод дополнялся структурно-функциональным подходом, нацеленным на понимание особенностей организации системы взаимоотношений Центра и регионов и функций её отдельных элементов.

С помощью регионально-управленческого подхода анализ взаимоотношений Центра и регионов проводился с учётом административной субординации.

Необходимость анализа большого объёма деловой переписки требует применения методологии интерпретации текста.

**Теоретическая основа** диссертации определяется спецификой избранного предмета анализа и особенностями рассматриваемого хронологического периода. Историческое исследование политических взаимоотношений Центра и регионов предполагает, что фокус анализа сосредоточивается на государстве, т.е. разных уровнях государственного управления. Следовательно, необходима историческая, стоящая вне идеологии и неполитизированная теория, позволяющая учитывать основные цели и принципы функционирования государства. В силу политико-идеологических факторов развития отечественной гуманитарной науки большей части XX в.

современные теории государства, отвечающие заданным выше критериям, были созданы преимущественно в рамках западной исторической науки. Они получили наибольшую разработку в трудах Ч. Тилли, О. Каппелли, У. Мак-Нила, М. ван Кревельда, Г. Дерлугьяна<sup>10</sup>. Целям нашего анализа наиболее адекватен государство-центричный подход американского историка Ч. Тилли, подробно изложенный в его итоговой работе «Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–1992 гг.». Ч. Тилли считает, что основной внутривластной целью государства является изъятие (мобилизация) части ресурсов общества, т.е. получение с подвластного населения средств на все прочие государственные цели<sup>11</sup>. Изъятие вовсе не означает примитивный отъём ресурсов государством у общества. В современных условиях оно подразумевает и заботу власти об увеличении доступных для него ресурсов, а значит, и проведение государством политики социально-экономического регулирования и развития.

Сам Ч. Тилли в своём исследовании не использовал концепцию Центр–регион. Но фактически им был сделан концептуальный прорыв в осмыслении этой проблемы в ходе анализа становления институтов прямого правления в государстве.

В методологической части диссертации даются трактовки основных понятий. Важнейшие из них: «Центр» – синоним общенационального (центрального) уровня власти; «регион» – субнациональный административный уровень управления государством. «Региональная политика» имеет двойственное значение. В различные исторические периоды она может означать управление территориальным развитием или же сохранение территориальной целостности страны. Символические ресурсы понимаются как признание, поддержка ключевых групп общества, которые обеспечивают их держателю готовность подчиняться со стороны как общества в целом, так и его ключевых групп.

Основные позиции теории Ч. Тилли дополнены концепцией «торга», уже

---

<sup>10</sup> Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–1992 гг. М.: Изд. дом "Территория будущего", 2009. 360 с.; Мак-Нил У. В погоне за мощью. Технология, вооружённая сила и общество в XI – XX веках. М., 2008. 456 с.; Каппелли О. «До-современное» государственное строительство в постсоветской России // Прогнозис. 2009. № 1 (17). С. 131–175, 141; М. ван Кревельд. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006. 544 с.; Дерлугьян Г. Указ. соч. С. 450.

<sup>11</sup> Тилли Ч. Указ. соч. С. 147.

традиционно используемой при анализе взаимоотношений Центра и регионов. Теория «торга» подробно разработана Томасом Шеллингом в работе «Стратегия конфликта»<sup>12</sup>. Данные теоретические положения подкрепляются элементами веберовской теории политики<sup>13</sup>.

**Источниковая база** диссертационного исследования включает две группы документов: опубликованные и неопубликованные.

К первой группе в рамках советского периода относятся программные документы, сборники выступлений и статей первых лиц партии и государства, стенографические отчеты мероприятий КПСС, статистические материалы. Отличительной особенностью опубликованных материалов является чёткая хронологическая дифференциация. Господствующая в советский период партийная документация с 1991 г. уступила место более узкой группе источников. По рассматриваемой нами проблеме опубликованные документальные источники фактически свелись к ежегодным Посланиям Президента России Федеральному Собранию, начало которым было положено в 1994 г. Частично этот дефицит компенсируется тем, что копии многих решений высшего руководства стали доступны в официальных электронных базах данных. При этом сохранилась традиция публикации стратегических программных документов, в том числе и по региональному развитию (например, Основные положения региональной политики в Российской Федерации; Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 гг.)<sup>14</sup>.

В работе над диссертацией использовалась также мемуарная литература, представленная трудами М.С. Горбачёва, Ф.М. Бурлацкого, А.Н. Яковлева, А.С. Черняева, Н.Т. Хромовских, В.И. Ишаева, А.К. Чёрного, А.А. Кривченко<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Шеллинг Т. Стратегия конфликта /пер. с англ. Т. Даниловой /под ред. Ю. Кузнецова, К. Сониной. М.: ИРИСЭН, 2007. С. 35.

<sup>13</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644–707.

<sup>14</sup> Основные положения региональной политики в Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/26.html>. (дата обращения: 03.07.2009); Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 годы. Хабаровск, 1996. 62 с.

<sup>15</sup> Бурлацкий Ф.М. Русские государи: Эпоха реформации: Никита Смелый, Михаил Блаженный, Борис Крутой. М.: Фирма ШАРК", 1996. 512 с.; Горбачёв М.С. Жизнь и реформы. В 2 кн. М.: «Новости», 1995; Его же. Понять перестройку... Почему это важно сейчас? М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. 400 с.; Ишаев В.И. Особый район России. Хабаровск: Хабар. кн. изд-во, 1998. 270 с.; Кривченко А.А. Схватка над пропастью: Записки

Специфика опубликованных источников заключается в том, что они отражают лишь поверхностный уровень политики, самопрезентацию власти и отдельных политических акторов. С их помощью реконструировались не столько сами политические взаимоотношения Центра и регионов, сколько представления и публичные намерения обеих сторон.

Для анализа внутреннего механизма этих взаимоотношений первостепенное значение имеет вторая группа источников – неопубликованные документы. В основе эмпирической базы представленной диссертации лежат материалы центральных и региональных государственных архивов: Государственного архива Российской Федерации (г. Москва), (Ф. 10156. Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политики России; Ф. 10121. Федеральные органы национальной и региональной политики России); Российского государственного архива социально-политической истории (г. Москва), (Ф. 17. Центральный комитет КПСС).

Значительная часть архивных источников по данной проблеме содержится в региональных архивах: Государственный архив Приморского края (г. Владивосток), (Ф. П-68. Приморский краевой комитет КПСС; Ф. Р-1694. Администрация Приморского края); Государственный архив Хабаровского края (г. Хабаровск) (Ф. П-35. Хабаровский краевой комитет КПСС; Ф. Р-2061. Администрация Хабаровского края); Государственный архив Амурской области (г. Благовещенск) (Ф. П-1. Амурский областной комитет КПСС; Ф. Р-2286. Администрация Амурской области).

Использованные неопубликованные источники представлены следующими группами:

1. Деловая переписка:

- а) для советского периода: партийная переписка (между региональными комитетами и центральными партийными органами), партийно-ведомственная переписка (между краевыми, областными комитетами и центральными министерствами и

---

губернатора. Благовещенск: ООО "Изд. компания "РИО", 2005. 592 с.; Ломакин В.П. Приморье: вчера, сегодня, завтра. М.: Изд-во полит. литературы, 1981. 191 с.; Хромовских Н.Т. Размышление о прожитом. Владивосток: Изд-во ДВГАЭУ, 1998. 215 с.; Чёрный А.К. Край свершений и мужества. М.: Советская Россия, 1982. 240 с.; Его же. Остаюсь дальневосточником. Хабаровск: «Этнос – ДВ», 1998. 512 с.; Черняев А.С. Совместный исход: Дневник двух эпох. 1971 – 1991 годы. М.: РОССПЭН, 2010. 1047 с.; Яковлев А.Н. Омут памяти: От Столыпина до Путина: В 2 кн. М.: "Вагриус", 2001. Кн. 2. 480 с.

ведомствами);

б) для постсоветского периода: переписка между региональными администрациями и Правительством, обращения региональных руководителей к Президенту России, Председателю и отдельным членам Правительства.

2. Аналитические записки, обращения к Генеральному секретарю, в ЦК КПСС, к Президенту, Председателю Правительства.
3. Стенограммы и протоколы конференций, заседаний, обсуждений, совещаний.

Большинство архивных документов вводится в научный оборот впервые.

**Научная новизна** диссертации состоит в том, что впервые проведено историческое исследование административно-политических взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока в рамках позднесоветского и постсоветского периодов. Историческая реконструкция проведена на базе новых источников и оригинальной теоретической основы. Проведён ретроспективный анализ трансформации региональной политики и взаимоотношений Центр–регион в 1985–1990-х гг., выявлены ключевые факторы данного процесса. Разработана периодизация взаимоотношений Центр–регион в постсоветский период, выстроенная не только по формальным, но и по содержательным критериям.

#### **Положения, выносимые на защиту**

1. Опыт взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока в 1985–1990-х гг. показывает, что ключевым фактором успеха децентрализации, как и любых стратегических решений, являлся управленческий потенциал государства, выраженный в способности мобилизовать ресурсы общества. В условиях низкого потенциала государства децентрализация ведёт к ослаблению управляемости страной.
2. Роль юга Дальнего Востока в приоритетах региональной политики Центра на протяжении рассматриваемого периода менялась зеркально: от потенциального «локомотива» в развитии страны (позднесоветский период) до «бремени», осложнявшим проведение либеральных преобразований. При этом доминирование первого или второго значения определялось не столько объективными преимуществами и проблемами

региона, сколько политической конъюнктурой в стране, материальными и управленческими возможностями государства.

3. Взаимоотношения Центра и регионов в рассматриваемый период были одной из важнейших составляющих процесса политической трансформации. Региональный уровень власти был не только объектом повышенного внимания Центра в процессе принятия и реализации важнейших решений, но и активно влиял на политическую повестку дня, на ход и результаты реформ.
4. На протяжении 1985–1990-х гг. политическое содержание взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока динамично менялось, находясь в зависимости от управленческих возможностей Москвы и целей региональной политики. В рассматриваемый отрезок времени это содержание колебалось между двумя крайними значениями – «управление» и «борьба». В постсоветский период последующий этап, как правило, обесценивал результаты предыдущего. Конъюнктурность и непоследовательность взаимоотношений Центра и регионов являлись деструктивным фактором для развития страны.

**Теоретическая значимость результатов исследования.** Разработана концепция исторического исследования взаимоотношений Центр–регион в России, применимая к анализу позднесоветского и постсоветского периодов.

**Практическая значимость.** Результаты исследования были использованы в двух проектах: Благотворительная программа грантов Института общественного проектирования (г. Москва), «для аспирантов Российской Федерации, работающих над общественно-значимыми темами социально-гуманитарных исследований», присуждаемых аспирантам, ведущим разработки по общественно-значимым проблемам (2009); «Стратегия обеспечения социально-политической безопасности на Дальнем Востоке России во второй половине XX в.» (грант Президиума ДВО РАН № 09-III-A-11-550).

Результаты исследования могут быть также использованы в фундаментальном труде по истории Дальнего Востока, охватывающем позднесоветский и постсоветский периоды, ходе научной разработки проблем российской региональной политики и взаимоотношений Центр–регион, в преподавательской деятельности по курсу «Отечественная история», при

реформировании существующих взаимоотношений центрального и регионального уровней власти.

**Апробация работы.** Результаты исследования представлены на четырёх международных и всероссийских конференциях, проходивших в г. Владивостоке в 2008–2010 гг. («Дальний Восток России и страны АТР в изменяющемся мире»: XI международная научная конференция молодых ученых 12–15 мая 2008 г.; «Историческая наука и историческое образование на Дальнем Востоке»: Международная научная конференция, посвящённая 90-летию высшего исторического образования на Дальнем Востоке России. 9–10 октября 2008 г.; «История и культура дальневосточной России и стран АТР»: XII Всерос. конф. молодых учёных. 19 – 21 апреля 2010 г.) и в 10 публикациях, в том числе 6 работ в журналах из списка ВАК: «Вестник ДВО РАН», «Россия и АТР», «Социальные и гуманитарные науки на Дальнем Востоке».

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, заключения, приложений в виде табличного и графического материала, списка использованных источников и литературы.

**Основное содержание работы.** Во **Введении** обосновывается актуальность, научная новизна и практическая значимость исследования. Определяются хронологические и территориальные рамки. Рассмотрены степень изученности проблемы, источниковая база, методология и теоретическая основа, теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

Первая глава **«Центр и регионы юга Дальнего Востока в рамках советской модели взаимоотношений и в процессе её крушения (1985 – 1991 гг.)»** состоит из пяти параграфов.

В параграфе 1.1. «Традиции советской региональной политики в их отношении к задачам территориального развития страны» определяются исторический контекст и системные характеристики взаимоотношений Центр-регион в середине 1980-х гг. Рассмотрены ключевые особенности системы управления сложившейся в СССР. Её политическим ядром была Коммунистическая партия Советского Союза. Постановления Центрального Комитета КПСС, выступления первых лиц партии транслировались нижестоящими уровнями власти, вплоть до первичных партийных организаций и были обязательны для исполнения каждым членом партии. Политическая централизация скреплялась экономически на основе плановой системы

хозяйства.

Политико-административное воздействие на общество дополнялось своеобразным заменителем рыночной конкуренции – «социалистическим соревнованием», призванным поддерживать дух здорового соперничества между трудовыми коллективами, предприятиями, городами и регионами.

Целью власти было создание атмосферы перманентного трудового подъёма, неослабевающей мобилизации каждого гражданина СССР. Условием достижения этой цели выступало единство административно-политического пространства, максимально интегрированная властная вертикаль.

Организационные инновации, трудовые рекорды, принятые «социалистические обязательства» с уровня региона и даже отдельного предприятия «поднимались» далее вверх по указанной вертикали, но не придавали импульса мобилизации в масштабе всей страны. Например, в 1986 г. повсеместному распространению подлежали, принятые коллективом Волжского автомобильного завода (Самарская область) повышенные обязательства на двенадцатую пятилетку (1986 – 1990 гг.), «белорусский метод» работы на транспорте, опыт организаторской работы Воронежского обкома в сфере животноводства<sup>16</sup>. В том случае, если ЦК КПСС выражал недовольство каким-либо областным или краевым комитетом, который также мог быть выбран в качестве общепоказательного примера, региональные власти всех территорий страны анализировали положение у себя на предмет наличия подобных недостатков. В данной системе региональный уровень политического управления, представленный областными и краевыми комитетами КПСС, выступал важнейшим посредником в проведении политики Центра на местах и в мобилизации региональных ресурсов на общегосударственные нужды. Но под формальным единством советской системы государственного управления функционировал сложный механизм взаимоотношений центрального и регионального руководства, который до конца 1980-х гг. мог существовать только внутри «коридоров власти».

Стремление высшего политического руководства сохранять высокую управляемость и жёсткий контроль над политическими и социальными процессами в стране оказалось в противоречии с рядом естественных и

---

<sup>16</sup> ГАПК (Государственный архив Приморского края). Ф. П-68. Оп. 117. Д. 241. Л. 90; ГАХК (Государственный архив Хабаровского края). Ф. П-35. Оп. 112. Д. 175. Л. 12; Оп. 113. Д. 110, Л. 8.

системных факторов. Во-первых, сам территориальный масштаб государства обуславливал приоритет регионов в формировании информационного потока в Центр: о ситуации в стране Москва судила, прежде всего, на основе информации с мест. Во-вторых, к середине 1980-х гг. политическая система в СССР уже долгое время эволюционировала в сторону «совещательной демократии», на основе негласного «пакта» центральной и региональной элит: первые секретари получили в регионах почти абсолютную власть, но взамен от них требовалась безусловная поддержка Генерального секретаря. В-третьих, централизованное государственное управление должно было черпать свою эффективность из многообразия организационного опыта огромной страны и держалось на сильных личностях партийно-государственных администраторов в регионах.

Центральный и региональный уровни данной системы преследовали несовпадающие интересы, необходимость согласования которых и сформировала «политическое поле» для взаимоотношений Центр-регион. Интересы Москвы состояли в наиболее полном исполнении решений высшего руководства и планов экономического развития на всей территории страны, интересы регионов были направлены на «выбивание» максимально возможного объёма централизованных ресурсов для выполнения этих планов и решений.

В параграфе 1.2. «Символические и материальные ресурсы в системе взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока на мобилизационном этапе Перестройки (1985–1987)» рассматриваются основные ресурсы и способы согласования интересов обеих сторон в условиях высокой политической централизации и отсутствия публичной политики.

На первом этапе перестройки для региональной элиты был закрыт путь к получению символических ресурсов за счёт завоевания публичной поддержки общества. Однако дальневосточные партийные управленцы традиционно использовали специфическое положение региона для отстаивания региональных интересов перед Центром и укрепления своего политического статуса. Высокий уровень геополитической напряженности (приграничное положение, конфронтация с КНР, наличие непризнанных границ) и необходимость вовлечения в общенациональный оборот природных богатств Дальнего Востока позволяли региональному руководству претендовать на особый статус и активно обращаться в Москву. Соответственно этим условиям формировалась и дальневосточная региональная политика Центра.

К середине 1980-х гг. был накоплен более чем десятилетний опыт политики наибольшего благоприятствования высшего руководства к развитию данной территории и были видны как достижения, так и противоречия этого курса. В 1970 – 1980-е гг. на Дальний Восток приходилось 5% общего объёма централизованных инвестиций по СССР, и этот показатель лишь немного уступал тому, что было в 30-е гг. — 6,3%<sup>17</sup>. В то же время рост интереса Центра к этому региону происходил параллельно с нарастанием негативных тенденций в социально-экономическом развитии последнего, впрочем, как и всей страны. С 1965 г. на Дальнем Востоке не был выполнен ни один пятилетний план, а доля региона в экономике СССР начала медленно снижаться.

До прихода к власти М.С. Горбачёва негативные тенденции принято было объяснять «объективными причинами» (прежде всего недостаточной комплексностью развития территории), и таким образом проблемы в системе государственного управления переводились из политической в экономическую плоскость. При этом разрабатываемая с 1970-х гг. программа регионального развития, наоборот, приобретала в этих условиях политическое содержание – она выступала результатом согласования интересов Москвы и регионов. Это наглядно проявилось весной 1985 г., когда первые секретари дальневосточных крайкомов и обкомов направили коллективное обращение к новому Генеральному секретарю, в котором связывали успех объявленного курса на ускорение развития страны с принятием специального постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР о мерах по ускоренному развитию производительных сил Дальневосточного экономического района в 1986 – 1990 гг. и на период до 2000 г.<sup>18</sup>

М.С. Горбачёв, вынужденный обеспечивать политическую поддержку курсу «перестройки», предпринял попытку использовать прежнюю систему взаимной ответственности для обеспечения консенсуса центрального и регионального уровней управления. В случае Дальнего Востока основой такого консенсуса выступила «Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного

---

<sup>17</sup> Минакир П.А. Экономика регионов: Дальний Восток. М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2006. С. 186.

<sup>18</sup> ГАХК. Ф.35. Оп. 112. Д. 175. Л. 46.

экономического района, Бурятской АССР и Читинской области до 2000 г.», (ДГП) о необходимости которой М.С. Горбачёв публично заявил в ходе своей поездки по Дальнему Востоку 25–31 июля 1986 г.

Программа была принята 19 августа 1987 г. Постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР и предполагала консолидацию всех уровней управления на основе обмена материальными и символическими ресурсами. Централизованные вложения в Дальний Восток должны были составить порядка 200 млрд. руб. в течение 15 лет. За этот же срок предполагалось создать в данном регионе экономический потенциал равный существовавшему на момент утверждения Программы. Региональные власти, в свою очередь, должны были обеспечить выполнение ДГП на местах.

Параграф завершается выводом о наличии взаимозависимости центрального и регионального уровней управления в деле мобилизационной модернизации страны. Материальные ресурсы, которые Центр должен был направлять в регионы на реализацию конкретных программ, могли появиться главным образом в результате усилий регионального уровня по мобилизации общества на эффективный труд. Именно последняя составляющая была важнейшим фактором успеха или провала принятой ДГП.

Параграф 1.3. «Управленческий потенциал государства как ключевой фактор взаимоотношений Центра и регионов в советской системе управления» посвящён анализу методов, которые были в распоряжении регионального руководства для обеспечения мобилизационного ускорения развития страны. Для реализации этой политики руководство Приморского, Хабаровского краёв и Амурской области обладало разнообразными, но традиционными средствами политико-идеологического и административного воздействия на социум.

Главным объектом воздействия краевых и областных комитетов в 1985 – 1987 гг. были, во-первых, хозяйственные и партийные руководители; во-вторых, трудовые коллективы. Они составляли различные категории общества, от которых хотя и требовалось одно – интенсификация труда и повышение ответственности, но методы к ним применялись разные.

В первом случае политическое руководство стремилось максимально задействовать личные контакты, партийный контроль и кадровую политику, с помощью которых оно рассчитывало преодолеть хронические изъяны хозяйственников позднесоветского времени – отсутствие ответственности за порученное дело, «неорганизованность», «благодущие». Это были стандартные

упреки со стороны региональной власти всех рассматриваемых нами территорий. Основные формы контроля руководящих кадров были выработаны в предшествующие годы: аттестация, собеседования, стажировка, отчёты на бюро, собраниях перед членами партии.

В случае с трудовыми коллективами принимались меры по идеологическому воздействию, административному контролю и экономическому стимулированию. Партийные управленцы рассчитывали мобилизовать людей на ударный труд. Руководство стремилось «вдохновить» их силой убеждения, используя развитую сеть Домов культуры, клубов, наработанный арсенал средств пропаганды, отряды партийных агитаторов.

Кроме того, в ускорении экономического развития одна из ключевых ролей отводилась и правоохранительным органам, о чём ярко свидетельствует решение Приморского крайкома закрепить за ними до 1 марта 1987 г. по 1–2 крупных предприятия, совхоза, колхоза, учебных заведения с неблагоприятным состоянием дел по соблюдению трудового законодательства и профилактике правонарушений. Эти методы оформились и закрепились многолетней практикой, опирались на идеологические и теоретические представления советской власти о советском обществе.

В параграфе 1.4. «Противоречия советской мобилизационной системы государственного управления и формирующегося потребительского общества» рассматриваются причины провала вышеописанной политики.

Вырабатывая стратегию мобилизационной модернизации, руководство страны оказалось заложником собственных представлений об эффективности советской системы управления. Общество, готовое на трудовой подъём во имя решения поставленных государством задач, и система государственного управления, объективно способная этот подъём организовать, – эти два убеждения власти составили концептуальный фундамент политической стратегии Перестройки. Команда М.С. Горбачёва была убеждена в массовой поддержке курса на Перестройку, а провалы мобилизационной модернизации, явные уже к 1988 г., виделись ей как «сопротивление» бюрократии на местах.

Исторический анализ показал, что основной управленческий барьер заключался не в противодействии консервативной бюрократии, а в противоречии между мобилизационной системой управления и формирующимся с 1960-х гг., в том числе и на Дальнем Востоке, потребительским обществом. Официальные представления о советских людях,

забывавших себя в стремлении совершить трудовой подвиг, были далеки от реальности. Реформаторы, пытавшиеся на основе традиционной системы управления обеспечить мобилизационную модернизацию, натолкнулись на принципиальное препятствие: управляемость обществом основывалась на неуклонном повышении материального благосостояния людей, но государство всё более обнаруживало неспособность обеспечить последнее. По данным Института социологических исследований АН СССР, основанным на анализе опроса, охватившего в 1981–1984 гг. 30 тыс. чел. в разных областях страны, из одиннадцати показателей удовлетворённости самый низкий относился к материальному положению. Произошла фетишизация экономических условий и материальных предпосылок не только в массовом сознании, но и в сознании партийных работников. Такая ситуация наблюдалась и в рассматриваемых нами регионах, где в начале Перестройки письма в крайкомы, предложения и «наказы» избирателей в ходе выборов в Советы также большей частью были посвящены материальным и социально-бытовым проблемам при общем безразличии к вопросам идеологии.

Одним из основных факторов снижения управленческого потенциала партии был кризис первичных партийных организаций. И это хорошо осознавалось на региональном уровне власти. Первичные партийные организации были объектом постоянной критики за «неэффективность», «формализм», «низкую ответственность», подмену конкретного живого дела «бумаготворчеством». Такое положение дел не в последнюю очередь было следствием состояния самих первичных организаций, прежде всего качества кадров. Секретари зачастую выбирались в них по принципу «кому проще выполнять эти обязанности», а партийные характеристики превратились в ничего не значащую формальность, их составители отделивались дежурными фразами «дисциплинирован», «активно участвует», «выдержан».

Попытка высшего политического руководства разбудить гражданскую активность широких слоёв населения с помощью политической либерализации лишь усилила управленческий кризис. Публичное обсуждение места и роли партии в обществе, начавшееся с XIX партийной конференции в 1988 г., способствовало расширению критики партийного аппарата и дальнейшему падению её управленческого потенциала. М.С. Горбачёв, провоцируя эти дискуссии, пытался улучшить существующую формулу власти КПСС, но вместо этого сама власть партии была поставлена обществом под сомнение, что

наглядно проявилось в ходе обсуждения тезисов к той же конференции в городских, районных и первичных парторганизациях. В данной ситуации Центр попытался направить растущее общественное недовольство против регионального аппарата управления.

Глава первая завершается параграфом 1.5. «Влияние политической либерализации (1988 – 1991 гг.) на взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока». Идеологические иллюзии высшего политического руководства, описанные в предыдущем параграфе, способствовали уверенности М.С. Горбачёва и его окружения в том, что основной причиной неуспеха Перестройки является сопротивление регионального секретарского корпуса, который оказался под прицелом критики партийных лидеров из ЦК КПСС за неумение организовать преобразования на местах и даже за сознательное сопротивление реформам. Это означало конец брежневского консенсуса между разными уровнями власти.

В рассматриваемых регионах данная ситуация проявилась на примере реализации «Долговременной государственной программы комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области до 2000 г.». Из Приморского, Хабаровского краев и Амурской области увеличился поток обращений в Центр и лично к М.С. Горбачёву, в которых главными виновниками провала Программы назывались министерства и ведомства, не выделявшие ресурсы, устанавливавшие заниженные планы подчинённым предприятиям, не строившие социальные объекты<sup>19</sup>. В телеграммах, направленных Приморским крайкомом в центральные партийные органы во второй половине 1980-х гг., прослеживается основной мотив этих обращений – увеличение выделяемых ресурсов как необходимое условие выполнения планов. Но и министерства предъявляли встречные претензии. Например, в марте 1988 г. первый заместитель министра машиностроения СССР указывал Хабаровскому крайкому на провалы в его организаторской работе: необеспеченность объектов министерства строительными материалами, конструкциями, машинами, механизмами и рабочим кадрами<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> ГАПК. Ф. П–68. Оп. 117. Д. 241. Л. 2–4, 9, 22, 34, 108; ГАХК. Ф. 35. Оп. 117. Д. 168. Л. 11, 25, 27, 93, 97; ГАО (Государственный архив Амурской области). Ф. П-1. Оп. 67. Д. 142. Л. 1-5.

<sup>20</sup> ГАПК. Ф. П–68. Оп. 117. Д. 354. Л. 4 – 78; ГАХК. Ф. П–35. Оп. 117. Д. 132. Л. 60.

В то же время регионалы сами были вынуждены признавать, что им и прочим нижестоящим партийным организациям не удаётся обеспечить должный уровень руководства экономикой и реализации принятых решений. Районные партийные управленцы обвинялись в «пассивности» и «медлительности», неспособности влиять на производственные процессы. При дефиците централизованных ресурсов и выделенные средства часто не осваивались.

Таким образом, провал ДГП как модернизационной программы имел не только финансовое, но и организационное измерение – заявленные цели не достигались не столько потому, что на них не было средств, но в, первую очередь, потому, что партийное государство не смогло традиционными способами мобилизовать людей на достижение этих целей и за счёт этого получить необходимые средства. В предназначенном для служебного пользования обращении к партийным организациям, относящемся к рубежу 1988–1989 гг., ЦК КПСС открыто признавал, что государство не имеет возможностей удовлетворить запросы общества<sup>21</sup>.

Возникала ситуация, похожая на замкнутый круг, движение по которому неминуемо сопровождалось дальнейшим падением авторитета: во-первых, аппарата ЦК КПСС перед региональным руководством (ввиду его всё более явной неспособности исполнять роль распределителя материальных, а значит, и символических ресурсов); во-вторых – регионального руководства перед Центром (ввиду явного бессилия реализовывать принятые решения); в-третьих – всей системы государственной власти перед обществом, ввиду всё более проявлявшегося бессилия выполнить публично взятые обязательства. М.С. Горбачёв и его единомышленники в высшем руководстве страны попытались преодолеть управленческий кризис с помощью политических реформ.

Процесс политической демократизации, провозглашённой на XIX партийной конференции в 1988 г., означал, что Центр больше не намерен разделять политическую ответственность с первыми секретарями обкомов и крайкомов за результаты социально-экономического развития на местах. Демократизация политической системы определила для регионального руководства необходимость искать поддержку не Центра, а местного населения в ходе альтернативных выборов. Но здесь первые секретари столкнулись с

---

<sup>21</sup> ГАХК.Ф. П–35. Оп. 117. Д. 285. Л.59, 60-61, 64-65, 71.

нарастающими антиноменклатурными настроениями. Так, выборы народных депутатов, проходившие в марте 1989 г., проиграли 26 первых секретарей различных регионов, в их числе В.С. Пастернак (Хабаровский край) и В.Н. Шилов (Амурская область). Именно по результатам этих выборов регионалы почувствовали, что их сознательно поставили под удар.

В 1989 г. управленцам всех уровней стало ясно, что для развития Дальнего Востока Центр не имеет ни денег, ни сил. В ходе совещания партийных, хозяйственных, плановых и научных организаций дальневосточного региона, специально посвященном выполнению Программы, фактически было признано, что Программа провалена. В том же году секретарь ЦК КПСС О.Д. Бакланов, посетивший г.Хабаровск, призывал краевые власти ориентироваться не на Центр, а на внешнеэкономические связи.

С развитием либерализации взаимоотношения Центра и регионов становятся полем выяснения политических отношений и борьбы за контроль над материальными ресурсами. В итоге уже в 1990–1991 гг. была утрачена сама основа для взаимоотношений Центра и регионов, так как система, основанная на взаимной ответственности быстро разрушалась. Регионы юга Дальнего Востока представляли собой характерный пример деструктивного влияния низкого потенциала государства и взаимоотношений «торга» на реформационные процессы периода Перестройки.

Вторая глава **«Центр и регионы юга Дальнего Востока в 1990-е гг.: поиск новой модели взаимоотношений»** включает три параграфа. Она посвящена изменениям во взаимоотношениях по оси Центр–регион и в дальневосточной региональной политике, связанных с системным кризисом государства и радикальным уменьшением роли Москвы в процессах территориального развития страны.

В Параграфе 2.1. «Сценарии региональной политики в период политической неустойчивости России» рассматриваются цели региональной политики и выделяются этапы взаимоотношений Москвы и провинции со времени распада СССР по 1999 г.

В данный период цели региональной политики попеременно чередовались, неоднократно сменяя друг друга. Автором выделено несколько таких целей: сохранение целостности государства / укрепление Центра; удержание Центром власти; политически оптимальное распределение централизованных финансовых и прочих материальных ресурсов; финансовая

стабилизация (комплекс мер, где доминирующей была антиинфляционная политика). Эти цели свидетельствовали о глубоком кризисе государства, для которого вопросы развития были вытеснены задачами элементарного выживания.

При рассмотрении основных причин слабой управляемости государства выделяется острый дефицит материальных ресурсов Центра, оставшийся главным деструктивным фактором региональной политики на протяжении всех 1990-х гг. В общий процесс гонки за перераспределение средств федерального бюджета активно включились и новые структуры власти в Приморском, Хабаровском краях и Амурской области. Данный процесс особенно активизировался после закрепления у власти представителей директорского корпуса (Е.И. Наздратенко в Приморье и В.И. Ишаев в Хабаровском крае, Амурская область отличалась нестабильным политическим режимом на протяжении большей части 1990-х гг.). Общее число регионов-доноров федерального бюджета неуклонно сокращалось: если в 1993 г. их было 35, то в 1996 г. — 12, в 1997 — 8. Число дотационных регионов, напротив, увеличивалось: в 1990 г. — 50, 1994 г. — 66, 1995 г. — 78, 1996 г. — 75, 1997 г. — 79<sup>22</sup>.

Как и в позднесоветский период, главной причиной дефицита бюджетных средств в Центре и в регионах оставалась неэффективность мобилизации ресурсов общества, которая в новых условиях выражалась в хронической неспособности государства собирать налоги. Это обуславливало низкую эффективность государственного управления. К 1995 г. сложилась следующая ситуация: в стране действовало 30 Указов Президента и 36 Постановлений Правительства по государственной поддержке регионов и их социально-экономическому развитию. По ним имелось 736 заданий и поручений. Но выполнено было лишь 248 (34%), выполнено не полностью (111) и больше половины от общего числа (377) находилось в стадии выполнения. Основная причина невыполнения — отсутствие средств и нормативно-правовой базы<sup>23</sup>.

В конце параграфа 2.1. сформулирована авторская периодизация взаимоотношений Центр-регион.

В параграфе 2.2. «Новая роль в новых условиях: представления центральных и местных политиков о Дальнем Востоке» определяется место

---

<sup>22</sup> Марченко Г., Мачульская О. Регионы России: справочник. М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 1997. С. 11.

<sup>23</sup> ГАРФ Ф. 10121. Оп.2. Д. 151. Л. 10, 36.

региона на ментальной карте российской власти. Историческим рубежом в осмыслении роли Дальнего Востока в экономическом и политическом развитии России стал территориальный и системный распад государства. Прежняя стратегия его развития, подчинённая решению оборонных задач, в условиях геополитической неопределённости страны утратила свою актуальность. Реформаторы осознавали, что перспектива превращения региона в развитый народнохозяйственный комплекс не может быть реализована не только в силу утраты (смены) ориентиров территориального и экономического развития, но и по причине отсутствия ресурсов для достижения этих целей. Восточные территории в экспертном сообществе оценивались как геополитическое бремя, тормозящее и искажающее развитие страны<sup>24</sup>. Венцом подобного рода выводов среди политиков служит констатация, озвученная первым Президентом России Б.Н. Ельциным в его последнем Послании Федеральному собранию в 1999 г. Оценивая путь, пройденный страной под его руководством, Президент указал на Дальний Восток наряду с Крайним Севером как на фактор непоследовательности рыночных реформ, препятствовавший политике либерализации цен и макроэкономической стабилизации<sup>25</sup>. В то же время, руководство рассматриваемых нами регионов на протяжении 1990-х гг. настаивало на стратегической важности Дальнего Востока и необходимости политики особого благоприятствования в его развитии. Регионалы не оставляли попыток навязать Центру принятие специальных проектов, программ и постановлений по Дальнему Востоку. Например, проекты «Большой Владивосток», «СЭЗ Находка», свободной экономической зоны в районе г. Благовещенска со строительством мостового перехода в КНР. Администрация Приморского края в 1993 г. инициировала исследование «Перспективы Приморского края в условиях перехода к рынку в свете геостратегических и экономических интересов России», которое было представлено Президенту. Хабаровскому губернатору В.И. Ишаеву в 1996 г. удалось убедить Москву принять масштабную «Федеральную целевую программу экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы». Дальневосточная региональная политика колебалась между двумя противоположными задачами: попытками Москвы реализовать

---

<sup>24</sup> См.: Трейвиш А., Шупер В. Теоретическая география, геополитика и будущее России // Свободная мысль. 1992. № 12. С. 31–32.

<sup>25</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. М, 1999. С. 14.

«перспективность» или же нейтрализовать «обременительностью» данной территории.

Обременительность Дальнего Востока в понимании российской элиты, его периферийность в общественном сознании в сочетании с реальными проблемами, потенциальными угрозами и большими перспективами определили противоречивую дальневосточную политику Центра и основные контуры расколов по оси Центр–регион

В Параграфе 2.3. «Интересы, цели и способы их достижения во взаимоотношениях Центра и регионов юга Дальнего Востока» исследуется специфика взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока в постсоветский период.

Несмотря на то, что развитие данной территории больше не являлось приоритетом в региональной политике, дальневосточные проблемы не исчезали из поля внимания Москвы на протяжении всех 1990-х гг. По Дальнему Востоку принимались Указы Президента и Постановления Правительства, утверждались стратегические программы развития. Просьбы регионов, как правило, получали поддержку в виде принятия тех или иных решений. Проблема, как и прежде, заключалась в их реализации. Например, Указ № 351 от 03.04.1992 г. "Вопросы социально-экономического развития районов Дальнего Востока"<sup>26</sup>, в части оставления определённой доли экспортных пошлин в бюджетах дальневосточных регионов, не исполнялся<sup>27</sup>. Неудачной была судьба и Указа Президента РФ № 1118 «О мерах по развитию и государственной поддержке экономики Дальнего Востока», вышедшего в сентябре 1992 г., в котором предусматривалась разработка и принятие в первом полугодии 1993 г. государственной программы «Дальний Восток». Кроме этого, в период с 1991 по 1994 г. было семнадцать постановлений правительства по поддержке и развитию регионов Дальнего Востока, в том числе – три по Приморскому краю и одно по Хабаровскому (впереди Приморья по вниманию Центра на Дальнем Востоке были только Сахалин и Курильские острова – четыре Постановления, а вровень шла лишь Республика Саха (Якутия)). При этом, как признавали позже в Министерстве по делам национальностей и региональной политике, все эти

---

<sup>26</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации «Вопросы социально-экономического развития районов Дальнего Востока». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1233108> (дата обращения: 12.03.2010).

<sup>27</sup> ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 46. Л.88.

документы «...не возымели должного влияния».

Слабость государства и её атрибуты – дефицит материальных ресурсов и неэффективность контроля – обуславливали соответствующую логику взаимоотношений Центра и регионов. Обе стороны неуклонно пытались «пробовать друг друга на прочность», «раздвигая» или «сужая» рамки уже принятых договорённостей. В самом конце 1994 г. Президент Б.Н. Ельцин провёл совещание с главами дальневосточных субъектов, по итогам которого в очередной раз согласился с их основными претензиями и составил список поручений Правительству. Но эта «победа» рассматривалась властями Приморского края весьма специфично. Уже в феврале 1995 г. Е.Н. Наздратенко заявлял, что это лишь первый шаг и выдвинул список требований соответствующих уже традиционной формуле: «максимум самостоятельности при максимальной государственной поддержке»<sup>28</sup>.

С середины 1990-х гг. политический расклад сил в стране характеризуется стремительным ослаблением Центра и усилением регионов. В 1995 г. уровень народного доверия к Б.Н. Ельцину колебался в пределах (5–15%)<sup>29</sup>, в то время как Е.И. Наздратенко, на всенародных выборах в декабре 1995 г. получил поддержку 68,55% избирателей при явке 62,2%<sup>30</sup>. В.И. Ишаев стал «всенародно избранным» в конце 1996 г. с ещё более внушительным результатом – 76,93% при явке избирателей 48,92%<sup>31</sup>.

На президентских выборах 1996 г. Б.Н. Ельцин победил во втором туре именно там, где губернаторы прочно держали власть, сконцентрировав в своих руках символические и материальные ресурсы (Приморский и Хабаровские края), и проиграл, где у власти были организационно слабые, хотя и лояльные Центру руководители (Амурская область). Таким образом, уже не Центр делился с регионами своими символическими ресурсами, но сам искал их у региональных правителей.

В период президентских выборов 1996 г. средством консолидации Центра и регионов Дальнего Востока выступала Президентская «Программа

---

<sup>28</sup> Там же. Д. 256. Л. 75–76.

<sup>29</sup> База данных фонда «Общественное мнение». URL: [http://bd.fom.ru/report/cat/eltzin\\_/rating\\_eltsin/of19950902](http://bd.fom.ru/report/cat/eltzin_/rating_eltsin/of19950902); а также [http://bd.fom.ru/report/cat/eltzin\\_/rating\\_eltsin/of19953802](http://bd.fom.ru/report/cat/eltzin_/rating_eltsin/of19953802) (дата обращения: 15.12.2010).

<sup>30</sup> Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.). 2-е изд., испр. и доп. Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2006. С. 128.

<sup>31</sup> Там же. С. 133.

социального и экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 гг.», которая была нацелена на решение традиционных проблем данной территории. Но, как и ДГП, она оказалась невыполненной, по сходным причинам.

Взаимоотношения «торга» были самостоятельным фактором снижения управленческого потенциала государства. Стала общепринятой практика выдвижения дополнительных требований к Москве как условия выполнения на местах решений Президента и Правительства. Например, в отчёте руководства Амурской области по невыполненным поручениям Президента и Постановлениям Правительства (за 1996 г. – первую половину 1997 г.) в 24 пунктах из 28 предлагалось исправить ситуацию путём финансирования из федерального бюджета. В Приморье краевая администрация выставила длинный список условий выполнения программы «Двенадцать дел правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики», среди необходимых мер назывались: финансирование из федерального бюджета предприятий ВПК (погашение долгов, обеспечение оборонного заказа + реализация конверсионных программ), а также Президентской программы развития Дальнего Востока и Забайкалья на уровне не менее 40% от общей потребности на её реализацию; оказание централизованной финансовой помощи Приморскому краю по погашению задолженности перед государственными внебюджетными фондами.

Взаимоотношения Центра и юга Дальнего Востока были подвержены характерным для общероссийской региональной политики периодическим колебаниям от «торга» к «управлению». Ориентация этих регионов на выбивание централизованных ресурсов отчасти объясняет провальные результаты почти десятилетнего периода масштабной децентрализации, на пике которой доля региональных бюджетов в консолидированном бюджете оказывалась выше федеральной, а сама Россия признавалась самой децентрализованной федерацией мира.

В **Заключении** подведены итоги и сформулированы основные выводы исследования.

С середины 1980-х до конца 1990-х гг. место и роль регионов юга Дальнего Востока в процессах модернизации страны были изменчивы и противоречивы, издержки и потенциальные преимущества данной территории для Центра попеременно выходили на первый план в дальневосточной

региональной политике.

Взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока подчинялись общероссийским закономерностям, за пятнадцать рассматриваемых лет они прошли два периода, в каждом из которых может быть выделен ряд этапов. В рамках первого периода (1985–1991 гг.) основной целью региональной политики оставалось ускоренное территориальное развитие страны. Второй период (1991–1999 гг.) характеризуется отсутствием стабильной модели взаимоотношений Центра и регионов и динамичным чередованием целей региональной политики, попеременно направленной на сохранение целостности страны, удержание власти правящей элитой Центра, финансовую стабилизацию государства. Находясь большую часть рассматриваемого времени в режиме «торга» и конфронтации, взаимоотношения Центр-регион отрицательно влияли на эффективность государственного управления вообще и дальневосточной региональной политики, в частности.

Новейшая история Приморского, Хабаровского краёв и Амурской области показывает, что ключевыми для взаимоотношений Центра и регионов были два фактора: во-первых, способность государства к мобилизации материальных и символических ресурсов общества; во-вторых, личная популярность политиков, представлявших Центр и регионы.

Дилемма преимуществ и издержек российского Дальнего Востока в середине 1980-х – в 1990-е гг. заключалась не столько в самом регионе, сколько в общем состоянии государства. Проблема развития Дальнего Востока – это проблема эффективности государственной региональной политики и взаимоотношений Центр–регион.

### **Публикации, подготовленные по теме диссертации:**

Статьи опубликованные в периодических изданиях перечня ВАК:

1. Савченко А.Е. Демократический процесс и его отражение в деятельности комиссии по гласности Приморского краевого Совета народных депутатов (1990 – 1993 гг.) // Россия и АТР. Владивосток, 2008. № 2. С. 95–102 (0,4 п.л.).
2. Савченко А.Е. Приморская организация партии Демократический выбор России как оппозиция краевой власти (середина – конец 1990-х гг.) //

- Россия и АТР. Владивосток, 2008. № 4. С. 159–169. (0,7 п.л.).
3. Савченко А.Е. Региональная власть на первом этапе перестройки (на примере Приморского края) // Вестн. ДВО РАН. 2009. № 1. С. 132 –137. (0,5 п.л.).
  4. Савченко А.Е. Политический аспект провала стратегии развития Дальнего Востока в 1987–1991 гг.: (на примере Приморского и Хабаровского краёв) // Вестн. ДВО РАН. 2009. № 5. С. 125–31 (0,6 п.л.).
  5. Савченко А.Е. Взаимоотношения Центра и регионов России в 1990-е гг. (на примере регионов юга Дальнего Востока) // Россия и АТР. Владивосток, 2010. № 2. С. 108–117 (0,7 п.л.).
  6. Ващук А.С., Савченко А.Е. Социально-политическая безопасность, региональная политика и развитие – актуальные проблемы российского Дальнего Востока // Социальные и гуманитарные науки на Дальнем Востоке. 2010. № 1. С. 9–15 (0,7 п.л.).

Статьи в научных журналах и сборниках:

7. Савченко А.Е. Форпост обороны или плацдарм интеграции: Владивосток второй половины XX – начала XXI вв. // Материалы 52-й Всероссийской научной конференции. Т. V: Проблемы тактики военно-морского флота, военной истории, геополитики и военно-морской географии. Владивосток: ТОВМИ им. С.О. Макарова ВУНЦ ВМФ «ВМА», 2009. С.172 – 180 (0,6 п.л.).
8. Савченко А.Е. Дальневосточный регион России в конце XX в. в контексте теорий революции // Тихоокеанская Россия и страны АТР в изменяющемся мире: сб. статей. Владивосток, 2009. С. 314–318 (0.2 п.л.).
9. Савченко А.Е. Вопросы применения макротеорий при изучении новейшей истории Дальнего Востока // Историческая наука и историческое образование на Дальнем Востоке: сб. науч. статей. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2009. С. 81–84 (0,3 п.л.).

Отпечатано методом оперативной полиграфии в ИИАЭ ДВО РАН.  
690950, г. Владивосток, ул. Пушкинская, 89  
Подписано в печать 18.02.11. Заказ 20.  
Формат 60x84 1/16.  
Усл. печ. л. 1,5.  
Тираж 120 экз.