

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ИСТОРИИ, АРХЕОЛОГИИ И ЭТНОГРАФИИ
НАРОДОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

На правах рукописи

САВЧЕНКО АНАТОЛИЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ

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

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата исторических наук
Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Научный руководитель –
доктор исторических наук,
профессор А.С. Ващук

Владивосток
2011

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4–38
 ГЛАВА I. Центр и регионы юга Дальнего Востока в рамках советской модели взаимоотношений и в процессе её крушения (1985 – 1991 гг.).....	 39–136
1.1. Традиции советской региональной политики в их отношении к задачам территориального развития страны.....	39–51
1.2. Символические и материальные ресурсы в системе взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока на мобилизационном этапе перестройки (1985 – 1987)	51–69
1.3. Управленческий потенциал государства как ключевой фактор взаимоотношений Центра и регионов в советской системе управления.....	69–80
1.4. Противоречия советской мобилизационной системы государственного управления и складывания потребительского общества.....	80–106
1.5. Влияние политической либерализации (1988 – 1991 гг.) на взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока.....	106–136
 ГЛАВА II Центр и регионы юга Дальнего Востока в 1990-е гг.: поиск новой модели взаимоотношений.....	 137–236
2.1. Сценарии региональной политики в период политической неустойчивости России	137–160
2.2. Новая роль в новых условиях: представления центральных и местных политиков о Дальнем Востоке	160–183
2.3. Интересы, цели и способы их достижения во взаимоотношениях Центра и регионов юга Дальнего Востока.....	183–236

Заключение.....	237–245
Список использованных источников и литературы.....	246–271
Приложения.....	272–285

Савченко

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Конец XX – начало XXI в. отмечены высокой динамикой и радикальностью преобразований в государственном устройстве 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. Они не только отличались максимальной амплитудой колебаний, совершив траекторию от жёстко централизованного устройства к порогу распада страны, затем вновь двинувшись к высокой централизации, но и сами являлись ключевым фактором важнейших социально-политических процессов, происходивших в России в рассматриваемый период.

Анализ взаимоотношений Центра и регионов в период масштабных социально-политических изменений 1985 – 1990-х гг. позволяет дополнить традиционную бинарную схему «власть – общество» третьим элементом – региональным уровнем управления (с его, часто несовпадающими с общегосударственными интересами, способами их отстаивания и реализации). Это даёт возможность рассматривать «власть» как сложную систему с внутренними противоречиями, соответственно и региональная история также приобретает эту многогранность.

Важная роль взаимоотношений Центра и регионов в новейшей истории России объясняется тем, что сами они есть ключевой элемент управления государством. Все основные внутривластные и социально-экономические решения, принятые в Москве, могут получить свою реализацию по всей стране только посредством местных органов власти. Все внутренние расходы государства территориально ориентированы, как и большинство его доходов связано с деятельностью людей на той или иной территории. Наконец, именно информация с мест создает реальное или искажённое представление центральной власти об общей ситуации в стране, актуализируя или, наоборот, снимая с повестки дня принятие конкретных решений.

Начало Перестройки предварялось, а сама она сопровождалась массовой заменой региональных первых секретарей. Ход самой Перестройки и сопутствующее ей развитие политического кризиса во многом определялись реальным или мнимым «сопротивлением» и «консервативностью» кадров на местах. Именно поездки М.С. Горбачёва по регионам, информация из регионов, положение дел в регионах предшествовали и определяли важнейшие политические решения Центра.

Распад СССР, слом партийно-государственных структур и смена экономической модели не уменьшили роли взаимоотношений Центра и регионов в жизни государства. Напротив, на протяжении почти всех 1990-х гг. угроза распада России (опять же реальная или мнимая), политического и экономического сепаратизма, а также трудности реализации решений Центра на местах были ключевой проблемой для государственного руководства, часто определяя важнейшие внутривластные решения, вектор и качество развития страны. Приведённые примеры задают своеобразный контекст, в котором не кажется удивительным, что далеко идущие политические преобразования второго Президента России В. В. Путина начались со сферы взаимоотношений Центра и регионов и именно в этой сфере оказались наиболее радикальными. По этим причинам взаимоотношения Центра и регионов являлись и являются одним из главных приоритетов не только в государственном управлении, но и в научном осмыслении новейшей политической истории нашей страны.

Территориальные размеры и разнообразие России обуславливают тесную связь взаимоотношений Центра и территорий с региональной политикой, которая в идеале направлена на максимальную компенсацию издержек и наиболее полную реализацию преимуществ того или иного региона. Региональная политика в конце XX – начале XXI в. также была подвержена крутым изменениям – от почти монопольной роли Центра в развитии регионов, принятия масштабных проектов территориального развития до его фактического «самоустранения». В настоящее время мы

вновь являемся свидетелями усиления роли Москвы в региональном развитии и рождения различных «мега-проектов» модернизации тех или иных территорий. В историческом исследовании необходимо учитывать явную связь между этими двумя сферами государственного управления, что позволит ярче высветить политическую подоплёку, казалось бы, чисто экономических решений.

Анализ названной проблемы на примере Дальнего Востока имеет большую значимость. Дальний Восток в силу геополитических и экономических особенностей традиционно являлся объектом особой региональной политики, придающей специфику обратной связи дальневосточных регионов с Центром. Проблемы взаимоотношений Центра и региона, так же, как и региональной политики, чрезвычайно важны для самого Дальнего Востока, который исторически осваивался и развивался усилиями государства. В силу этого социально-экономические и политические процессы на Дальнем Востоке находятся в прямой зависимости от модели и эффективности региональной политики.

Обобщение накопленного опыта взаимоотношений Центра и регионов, понимание их роли в социально-политическом процессе, в выработке и реализации региональной политики в 1985–1990-х гг. актуальны для исторической науки, поскольку обогащают её 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.

Нельзя не сказать и о важности избранной темы для понимания современной ситуации в стране. К началу второго десятилетия XXI в. в российском политическом и экспертном сообществе все ещё не достигнуто согласия по поводу оптимальной модели как взаимоотношений Центр-регион, так и региональной политики. Стоит ли двинуться в сторону децентрализации и построения «подлинного» федерализма или, наоборот,

ещё больше усилить централизованный контроль и вертикаль власти? Что на сегодняшний день лучше для развития страны – назначать губернаторов или избирать их всенародным голосованием? Необходима ли на современном этапе активная региональная политика или, наоборот, регионы должны сами обеспечивать своё развитие, используя свои специфические конкурентные преимущества? Наконец, какая региональная политика предпочтительна – связанная с реализацией амбициозных проектов территориального развития или с преимущественной поддержкой так называемых «точек роста»? Или же и вовсе нацеленная лишь на поддержание равных минимальных социальных стандартов на всей территории страны? Сегодня нет однозначных ответов на эти вопросы, в пользу каждого варианта можно привести немало доводов. При этом у нашей страны накоплен богатейший опыт середины 1980-х – 1990-х гг. вмещающий в себя почти все из перечисленных выше альтернатив. Изучение этого опыта, причин выбора той или иной модели, а также факторов её эффективности представляется актуальной задачей, решение которой способно приблизить к пониманию пределов возможного в экспериментах по поиску оптимальной модели Центр–регион и региональной политики.

Хронологические рамки исследования 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. Рассматриваемые 15 лет представляет собой относительно завершённый период системного распада и восстановления государства в качестве дееспособного актора социально-политических

процессов.

В отдельных случаях, где это целесообразно для логики и качества исследования, автор выходит за обозначенные хронологические рамки.

Территориальные рамки исследования включают три административно-территориальные единицы: Приморский, Хабаровский края и Амурскую область. Они составляют сравнительно однородную, наиболее населённую и освоенную южную часть Дальнего Востока, где создавалась половина валового регионального продукта и проживало более половины населения (см. приложении 1). Вместе с тем указанные регионы в рассматриваемый период отличались значительным разнообразием по приоритетности в региональной политике Центра, способности местного руководства отстаивать интересы территории, а также по уровню консолидации региональных политических режимов. Всё это обеспечивает условия как для сравнения и обобщения, так и для понимания особенностей исследуемых процессов.

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.

Степень изученности проблемы. Для исторической науки тема взаимоотношений Центра и регионов так же, как и региональной политики, в 1985 – 1990-х гг. является новой. В настоящее время она рассматривается в одном из разделов политологии, который называется «политической регионалистикой». Такому положению дел есть два основных объяснения. Во-первых, избранный период лишь недавно приобрёл свою завершенность и его временной горизонт отодвинулся на дистанцию, приемлемую для методов исторического познания. Во-вторых, сама проблема взаимоотношений Центра и регионов «вошла» в общественно-политический и научный дискурс как острополитическая на ниве распада СССР и дезинтеграционных процессов в России. Развитие научного осмысления

данной проблемы в рамках политической регионалистики будет освещено более полно, если учитывать институциональное становление самой научной дисциплины. В этом обоюдозависимом процессе выделяются три этапа.

Позднесоветский период вряд ли может быть назван самостоятельным этапом. В это время тема взаимоотношений Центра и регионов не становилась предметом специального исследования в силу политических причин. Признание самого факта «взаимоотношений» разных уровней власти влекло бы за собой и согласие с фактом различия интересов столицы и регионов, ставя под сомнение единство властной вертикали и роль Коммунистической партии Советского Союза как эффективного интегратора интересов всех звеньев государственного управления. Поэтому исследования регионального аспекта государственного управления развивались в рамках экономики и экономической географии, занимавшихся проблемами территориального размещения производительных сил, управления территориальным развитием, регионального экономического и социального планирования. Внимание учёных концентрировалось на поиске оптимальной формулы, сочетающей территориальную структуру хозяйства и методы управленческого воздействия, которая должна была максимально раскрыть выгоды экономико-географического положения того или иного региона. Хотя критиковалась экономическая структура регионов и отдельные недостатки управления хозяйственным развитием (например, «ведомственность»), здесь всё же господствовал технократический подход, а политический аспект отсутствовал. Общепринятым было ставить знак равенства между «региональной политикой» и «региональным управлением»¹. Пиком научного осмысления региональной политики в рамках такого технократического подхода стала коллективная монография Института географии АН СССР «Центр и периферия в региональном развитии», вышедшая в 1991 г.² Данная работа может считаться первым советским исследованием, где во главу угла ставилась именно оппозиция Центр–периферия. Однако оппозиция рассматривалась здесь в экономико-

географическом плане и опять же в контексте управления региональным развитием.

Вместе с тем, нет ничего случайного, что на первом этапе (начало 1990-х гг.) именно географы (Л. Смирнягин, Н. Петров, В. Колосов, А. Березкин, А. Трейвиш)³ стали лидерами в разработке проблем политической регионалистики. Политическая география зарубежных стран – научное направление, развивавшееся на географическом факультете Московского государственного университета им. Ломоносова, а также в Институте географии Академии наук СССР, было одним из немногих «окон» для знакомства с политическими региональными исследованиями, проводившимися за рубежом.

В силу этих условий становление российской политической регионалистики оказалась под влиянием, во-первых, географического подхода, во-вторых, американской политической географии, в третьих – общей политической ситуации в стране. В результате основное внимание было сосредоточено на сравнении региональной политики на Западе и в СССР / России, а также на электоральных процессах в регионах⁴.

Политическая ситуация в стране в первой половине 1990-х гг. (рост противоречий между Москвой и провинцией в самой России, эскалация конфликтов на этнической почве) предопределила развитие политической регионалистики, прежде всего, в прикладном направлении. Она всё более сосредоточивалась в специализированных центрах, близких к высшему политическому руководству страны: в Информационно-аналитическом центре администрации Президента (возглавил Л. Смирнягин), в Центре этнополитических и региональных исследований (возглавил член Президентского совета Э. Паин), аналитических структурах Российского союза промышленников и предпринимателей⁵.

Не оставались в стороне от запросов времени и экономисты. В Институте социально-экономических проблем РАН создаётся Центр региональной политики. В авангарде этого направления выступил академик

А.Г. Гранберг, ставший в начале 1990-х гг. и советником Президента России. Одним из первых и наиболее значительных результатов работы экономистов стал фундаментальный труд группы авторов «Теоретические проблемы региональной политики и региональное реформирование», вышедший в свет в 1994 г.⁶. В нем провозглашался разрыв с советской традицией понимания региональной политики и переосмысление последней – она приобрела многогранность, а технократический подход уходил в прошлое. Авторы отмечали переход региональной политики из «состояния централизованного государственного управления» в «состояние относительно самостоятельного общественного явления»⁷. Теперь она мыслилась не только как инструмент управления территориальным развитием, но и как средство, призванное «...ослабить внутренние социальные напряжения, сохранить целостность и единство страны»⁸. Другими словами, за региональной политикой признавалось и закреплялось её «политическое» содержание. Более того, среди её задач называлось и «...разграничение компетенции Центра и регионов»⁹. Признание этого политического содержания вело и к новому пониманию главного объекта региональной политики региона, который рассматривался не только как территория, объект государственного управления, но и как «...пространственно организованный субъект принятия политических решений... как субъект самоуправления... самостоятельный фактор политического давления»¹⁰.

Авторы книги хотя мельком касались советского периода взаимоотношений Центра и регионов, но сформулировали ряд суждений, сохраняющих научную актуальность по настоящее время. Например, они отметили, что в советской системе управления предполагалось совпадение интересов региона и государства в целом¹¹. Не менее важен и их вывод о том, что по мере приближения к распаду советской государственности происходило перерождение административно-территориальных органов управления в «институты политической власти»¹².

Региональные политические исследования занимали важное место и в

деятельности иностранных исследовательских центров, филиалы которых стали создаваться в России с начала 1990-х гг. Наибольшую известность приобрёл основанный в 1993 г. Московский Центр Карнеги, где в области региональных исследований лидировали географы (Н.В. Петров, А.С. Титков и др.), в результате чего отмеченные выше черты «географического подхода» присутствовали в полной мере.

Из зарубежных авторов Центра Карнеги на первом этапе фундаментальный вклад в концептуальное осмысление проблем взаимоотношений Центра и регионов в России внёс Ст. Солник. Его статья «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990 – 1995»¹³ превосходит по своему значению многие монографии. Основываясь на теории конфликта, разрабатываемой с 1960-х гг. в США¹⁴, Солник применил концепцию «торга» к взаимоотношениям Центр-регион в России, поставив анализ данной проблемы на прочный теоретический фундамент. Важным результатом стала формализация исследования темы – фокус политического анализа стал смещаться от событий и действий личностей к политическим акторам, их ресурсам и стратегиям.

В рамках первого этапа развития региональных политических исследований оформились ведущие периодические издания, в которых в основном и отражались важнейшие результаты: политологическое направление представлял основанный в 1990 г. журнал «Политические исследования» (Полис), экономическое направление – журнал «Регион» (основан в 1993 г.). С 1996 г. Московский Центр Карнеги издаёт журнал «Pro et Contra».

Основными результатами первого этапа изучения взаимоотношений Центр–регион стали: институциональное становление нового научного направления – политической регионалистики, освоение западных концепций, фундаментальный анализ проблем и задач региональной политики, начало теоретического анализа проблемы. Новый этап историографии данной темы

наступает после 1996 г., что опять же связано с политическими процессами в стране: переходом к выборности губернаторов, активизации политической жизни в регионах, новым витком противоречий Москвы и провинции. Характерными чертами этого этапа было повышение интереса к регионам, рост числа сравнительных исследований региональных политических режимов, доминирование дискурса «федерализма».

В это время появляются исследования, обобщающие фактическую и аналитическую информацию по всем территориям страны с оценкой политических, социально-экономических, демографических и прочих процессов по каждому из них¹⁵. Параллельно происходит не только расширение эмпирического охвата исследований, но и углубляется теоретическая разработка, преодолевается географический уклон. Доминирующим становится институциональный подход (В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, М.Н. Афанасьев, М.Ю. Шинковский)¹⁶. Основное внимание отечественных исследователей концентрируется на институционально-политических вариациях региональных режимов. Они связываются с экономическими и политическими ресурсами, доступными региональной элите, и способами их мобилизации. Владивостокский политолог М.Ю. Шинковский в своём исследовании взаимоотношений Центра и регионов особое внимание уделил Приморскому краю. По мнению учёного Приморье во второй половине 1990-х гг. было выбрано в качестве «модельного» региона. Здесь Центр попытался ограничить губернаторскую власть путём предоставления особых полномочий представителю Президента в крае, и особой поддержки муниципальной власти. Шинковский отмечал, что из-за ограниченных ресурсов Москвы, эта политика потерпела неудачу¹⁷.

Из зарубежных исследователей наиболее значительный вклад в разработку данной проблемы внесли М. Бри и Р. Саква¹⁸. М. Бри провёл обобщающий анализ системной основы и траектории трансформации взаимоотношений Центра и регионов в поздне- и постсоветский периоды. Этот аспект был им рассмотрен в широком контексте социальной

организации советского общества. Отмечалась «амбивалентная» функция регионального уровня власти в советской системе управления – проводить политику Центра на местах и в то же время лоббировать интересы мест в Центре. По мнению М. Бри, в процессе резкого падения способности Москвы распределять ресурсы лоббистская функция региональных властей стала ключевым фактором консолидации региональных режимов¹⁹. Примерно в том же ключе проходил анализ Р. Саквы, который взглянул на федеративные отношения в постсоветской России немного с другой стороны по сравнению с М. Бри. В качестве ключевого фактора этих отношений он выделил силу самого государства – способность последнего собирать налоги и проводить осмысленную политику.

С середины 2000-х гг. начинается третий этап в изучении проблем взаимоотношений Центр–регион в России. Этому традиционно способствовала изменчивая политическая ситуация. Централизаторский курс, успешно реализованный вторым Президентом России В.В. Путиным, по большому счёту «закрыл» тему политической регионализации страны. Исследования электоральных процессов в регионах и формирования региональных политических режимов стали постепенно смещаться на периферию научного интереса политологов. Вместе с тем, процессы децентрализации, политического укрепления регионов, развивавшиеся в 1990-х гг. получили свою завершённость и стали предметом теоретического, на порядок меньше политизированного анализа.

В это время появляются работы, где данная тема рассматривается в широком теоретическом и временном контексте, разрабатываются этапы и формальные модели взаимоотношений Центр–регион, обобщается методология региональных исследований. В это направление большой вклад внес Р.Ф. Туровский²⁰.

Успешный процесс рецентрализации России, как и стремительная его динамика, поставили перед исследователями вопрос о причинах столь быстрого угасания, прежде казавшегося мощным, тренда политического

усиления регионов. Объяснению этих причин посвящены исследования В.Я. Гельмана, В. Иванова, М.В. Ноженко, А.В. Стародубцева²¹. В.Я. Гельман увидел ответ в том, что децентрализация в России 1990-х гг. была следствием глубокого ослабления Центра, а не результатом осмысленной политики последнего. Соответственно, с укреплением государства, эти процессы были обращены вспять усилиями Кремля. Он отметил также, что при радикальном укреплении политического веса, экономических и административных возможностей Москвы «на персональном уровне изменилось немного» – губернаторский корпус долгое время оставался почти без изменений²². Этот вывод свидетельствует об актуальности факторного анализа взаимоотношений Центр–регион в России, так как при различных факторах одни и те же региональные политики могут быть как пионерами децентрализации, так и проводниками воли Центра.

Похожий вывод, но с позиции регионов, делают М. Ноженко и А. Стародубцев. По их мнению, субъекты Российской Федерации так и не стали «субъектами» в полном смысле этого слова. В процессе централизаторских реформ региональным лидерам нечего было терять, кроме формальной самостоятельности, которую они не могли наполнить реальным содержанием²³.

Взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока также становились предметом специальных политологических исследований. При этом интерес политологов был сконцентрирован 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 рассмотрел основные политические инструменты, с помощью которых центральное и краевое руководство добивались проведения выгодной им политики²⁴. На примере Приморского края конца XX – начала XXI в. анализировал проблему взаимоотношений Центр–регион и В.И. Хамидулин. Его

исследование проведено в рамках дискурса федерализма. Автор в своем анализе так же использовал понятие символического капитала как ключевого фактора распределения баланса власти между Центром и регионами и отметил чередование процессов централизации-децентрализации во взаимоотношениях обеих сторон²⁵. Однако, он не рассматривал позднесоветский период взаимоотношений Центра и регионов, в рамках которого и формировались основные факторы, влияющие на распределение символических ресурсов в 1990-е гг. В.С. Хамидулин делает обоснованный вывод о реставрации качественного содержания советских институтов в российской институциональной структуре с начала 2000-х гг. Автор подробно и на широкой теоретической основе проанализировал формально-институциональную сторону процесса, в то время как основы этой реставрации, заключённые в системных особенностях функционирования российского государства и его взаимодействия с обществом, остались неисследованными.

Достижения политологов и экономистов в изучении проблем взаимоотношений Центра и регионов 1985 – 1990-х гг. трудно переоценить. Историческое исследование по данной теме в настоящее время не может обойтись без опоры на теоретические обобщения и концептуальные наработки, сделанные представителями политической науки. Однако в силу специфики самой политологии и объективных обстоятельств, на которые указывалось выше, исследования взаимоотношений Центра и регионов проводились в контексте современной моменту анализа политической конъюнктуры в стране – чаще всего этот анализ вёлся под вопросами: «Что происходит сейчас?» и «Что делать в ближайшем будущем?», реже «Как исторически сложилась наблюдаемая ситуация?» Наиболее редко ставился важнейший для историка вопрос: «Почему случилось так, как случилось»? Здесь сказалось вполне объяснимое невнимание большинства отечественных политологов к советскому периоду: всё, что представляет повышенный интерес для исторической науки, оказалось наименее разработанным

аспектом в рамках политологии.

С позиции исторической науки историография по этой проблеме в настоящее время находится на стадии становления. Её особенность состоит в том, что тема взаимоотношений Центра и регионов, будучи одной из ключевых в российском политическом процессе 1985–1990-х гг., присутствует в большинстве исторических исследований, претендующих на целостное описание новейшей политической истории России. В работах Р. Пихои, А. Шубина, В. Мау, И. Стародубровской²⁶, а также в коллективном труде «Эпоха Ельцина»²⁷ показано, что высшее руководство, принимая важнейшие политические решения в период перестройки и либеральных реформ, вынуждено было учитывать соотношение сил в Центре и на местах. В этом контексте были рассмотрены такие аспекты, как решения об экономической децентрализации, политической либерализации, в том числе и о проходе регионального руководства через «горнило» альтернативных выборов 1988 г.

Тем не менее, проблема взаимоотношений Центра и регионов до сих пор не являлась предметом специального исторического исследования и поэтому освещена лишь фрагментарно. Недостаточная её разработка применительно к позднесоветскому периоду объясняется ещё и тем, что в это время на первом плане были проблемы отношений союзного и республиканского руководства в условиях кризиса и дезинтеграции СССР. Края и области являлись «субрегионами», и только в процессе распада Союза их статус радикально повысился, соответственно выросло и внимание историков к данной проблеме.

В работе «Эпоха Ельцина» отмечена роль личных отношений Президента и губернаторского корпуса: лояльность последних, обменивалась на «свободу рук» в подведомственных им регионах²⁸. Принимая во внимание «низкий старт», с которого началась региональная политика Президента Ельцина, авторы признавали ее в целом успешной, ссылаясь на сохранение целостности России и её продвижение по пути федерализма. При этом они

признавали, что эффективной системы взаимоотношений Центра и регионов Президенту Б.Н. Ельцину создать не удалось.

В указанных исследованиях взаимоотношения Центра и регионов по умолчанию освещаются в рамках «инновационного» подхода, при котором Центр рассматривается как источник политических и экономических новаций, в то время как регион выступает в роли объекта, дающего позитивный или негативный ответ на эти нововведения. В рамках такого подхода речь идёт о политике Центра, т.е. об его «отношении» к регионам, но самому аспекту взаимодействия не уделяется внимания. В целом утвердилось мнение о деструктивной роли этих отношений, которые тормозили реформы. Концентрация внимания исследователей именно на политическом торге обеих сторон обернулась упущением управленческой стороны вопроса. В такой ситуации анализ многих политических процессов, в которых велика роль регионов, оказывается лишённым «фундамента», так как оставалось неясным, что, кроме политических расчётов, определяло позицию регионального руководства относительно того или иного решения Центра.

Этот пробел во многом компенсируется исследованиями дальневосточных историков. Фундаментальное значение для избранной нами темы имеют работы А.С. Ващук и Е.В. Буянова.

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 слоя²⁹.

Е.В. Буянов проанализировал процесс реформирования органов государственной власти дальневосточных регионов в переломный период новейшей российской истории конца 1980-х – 1990-е гг., и сделал выводы об усилении регионов как следствия общего ослабления государства, о

деструктивных последствиях доминирования исполнительной ветви власти в регионах, затруднявших проведение реформ³⁰.

Проблемы взаимоотношений Центра и регионов Дальнего Востока в постсоветский период освещены также в работах Б.Г. Хачатуряна и Р.В. Голощапова. Исследование Б.Г. Хачатуряна посвящено развитию российского федерализма на примере дальневосточных территорий. Автор также отмечает доминирование исполнительной власти в процессах децентрализации и определённую ущербность российского федерализма вызванного к жизни стремлением не допустить развала страны³¹. Р.В. Голощапов посвятил свою работу истории формирования органов власти на Дальнем Востоке в 1990-е гг. Значительное внимание им было уделено деятельности краевых и областных Советов. Автор отмечает, что в то время в стране практически отсутствовала правовая база для деятельности местных Советов, сами эти органы были раздираемы внутренними противоречиями, а у большинства местных депутатов отсутствовали как юридические знания, так и управленческий опыт³². Это во многом и определило поражение Советов в их противостоянии с исполнительной властью.

Проведённый вышеперечисленными историками анализ позволяет считать в значительной степени изученными и опустить в данном исследовании такие темы, как деятельность региональных Советов и парламентов, процесс реформирования органов государственной власти, формально-институциональное оформление региональных органов управления.

В работах зарубежных исследователей: Дж. Хоскинга, Д. Ливена, О. Каппелли, В. Шляпентоха, Г. Дерлугьяна³³, взаимоотношения Центр–регион в России рассматриваются преимущественно в рамках постсоветского периода. Данные авторы не только отмечают использование регионами общей слабости государства для обеспечения индивидуальных привилегий³⁴, но и делают концептуальные обобщения. Там, где российские географы, политологи и историки видели становление федерализма или в целом

положительную регионализацию страны, Д. Ливен, В. Шляпентох, О. Каппели «пошли вглубь», увидев в этих процессах аналогию реалиям европейского средневековья – «король слаб, его бароны сильны»³⁵. Этим был привнесён «государство-центричный» взгляд на проблему, во многом уравнивающий утвердившийся «инновационный подход»: рост влияния регионов рассмотрен не с позиции региональной политики Центра, а сквозь призму общего состояния и управленческих возможностей государства. В. Шляпентох указывал, что «у главы феодализованного общества», к каковым он относил и Россию 1990-х гг., «...мало возможностей для управления страной»³⁶. К подобным выводам пришёл и Д. Ливен, заключив, что в аспекте взаимоотношений центрального руководства и «региональных боссов» постсоветская Россия похожа не только на средневековую Европу, но и на современные страны третьего мира, в которых политическая стабильность достигается потерей управляемости³⁷.

Ещё более радикальное заключение сделал О. Каппели. Отметив, что взаимоотношения Центр–регион являются одной из важнейших характеристик развития государственности, он констатировал, что в России, как и на постсоветском пространстве в целом, «пошли прахом» десятилетия политического развития. В период 1990-х гг. Б.Н. Ельцин не имел иного выбора, как согласиться на режим «непрямого правления» в отношениях Москвы и провинции, что было свидетельством развала государственности в стране³⁸.

Отдельно стоит сказать о работе Г. Дерлугьяна «Адепт Бурдые на Кавказе: Эскизы к биографии в миросистемной перспективе». Жанр книги настолько оригинален, что трудно определить, что именно в ней преобладает: история, политология или социология. Тем не менее автор, исследуя социально-политические процессы на советском Кавказе в конце 1950-х – 1990-е гг., сделал ряд обобщающих выводов, непосредственно касающихся взаимоотношений Центра и регионов. Политические процессы, происходившие в регионах с начала 1990-х гг., Дерлугьян характеризует как

становление режимов «бюрократической реставрации». Здесь нельзя не заметить напрашивающиеся параллели: к подобному выводу на материалах истории Дальнего Востока пришла А.С. Ващук, выдвинув тезис о «бюрократической революции» произошедшей в конце 1980 – начале 1990-х гг. и выразившейся в освобождении бюрократии от политического контроля³⁹. Дерлугьян рассматривает этот процесс в широком контексте – в рамках «треугольника» «Запад – московские чиновники и олигархи – провинциальные губернаторы», в пределах которого и разворачивалась «политическая интрига». Его вывод затрагивает ту сторону взаимоотношений Центра и регионов, которая раньше оставалась без внимания: действия губернаторов в 1990-е гг. во многом определялись тем, что они «оказались перед лицом непосредственных общественно-политических последствий неолиберальных реформ». В этой ситуации региональным лидерам мало что оставалось, кроме как вернуться к традиционным практикам управления, базирующимся на бюрократическом патронаже, дабы противостоять угрозе «...уничтожения рынком самих основ провинциального общества и, следовательно, их власти»⁴⁰. Так анализ взаимоотношений Центр–регион приобрёл должную глубину, заключающую в себе тот факт, что не только Президент Б.Н. Ельцин и Правительство оказались перед «суровой реальностью» усилившихся региональных правителей, но и последние оказались перед не менее «суровой реальностью» на своих территориях, которая во многом и определяла их позицию.

При всех достижениях отечественной и зарубежной историографии важно отметить, что взаимоотношения Центра и регионов не становились предметом специального исторического исследования, освещаясь, как правило, «зарисовками» при характеристике более масштабных процессов (например, Перестройки, кризиса государства в постсоветский период), или же в контексте событий, где их роль возносилась до уровня «высокой политики»: острые политические кризисы (1993 г., периоды выборов 1996 г.).

Что касается взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего

Востока, то они получили освещение только в региональных исторических исследованиях, но и здесь они не выступали в качестве самостоятельной темы. Они затрагивались лишь в «контекстах»: социальной политики в СССР, реформирования органов власти, строительства федерализма. В силу данных причин избранная тема относится к фрагментарно рассмотренным и малоисследованным.

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

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, влиявшие 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 изучаемого процесса, рассмотреть интересы и цели обеих сторон, а также выявить способы их достижения.

Методология и теоретическая основа исследования

Исследование опирается на общеисторические принципы и комплекс методов. Основные принципы исторического исследования: историзм и объективность. 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.

Опираясь на принцип объективности, избранная проблема анализируется в широком историческом контексте с учётом идеологических, политических и экономических реалий.

Сравнительно-исторический метод позволяет сопоставить цели, режимы и модели взаимоотношений Центра и регионов, цели дальневосточной региональной политики в разные исторические периоды.

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

Факторный анализ был 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, который нацелен на понимание особенностей организации системы взаимоотношений Центра и регионов и на анализ функций её отдельных элементов.

Анализ взаимоотношений Центра и регионов проводился с помощью регионально-управленческого подхода, позволяющего учитывать административную субординацию в государственном устройстве России. Необходимость анализа большого объёма деловой переписки и выступлений политических лидеров требует применения методологии интерпретации текста. Такая потребность возникает в связи с тем, что в этой переписке важно отличать объективные интересы центра и территорий от мотивов

(порой скрытых) участников этой переписки.

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, В. Мак-Нила, М. ван Кревельда, Г. Дерлугьяна⁴¹. 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.» Эта теория занимается преимущественно большими сравнениями на длительных временных периодах, в ходе её разработки и эмпирической проверки сделаны прорывы практически по всему спектру исторических исследований – от локального до геополитического масштабов и с древнейших времён до современности.

Согласно Ч. Тилли основной внутриполитической целью государства является изъятие части ресурсов общества, т.е. получение с подвластного населения средств на все прочие государственные цели⁴². 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 (во всяком случае в формальном её значении)

концепцию Центр–регион. Но фактически им был сделан концептуальный прорыв в осмыслении этой проблемы в ходе анализа становления институтов прямого правления в государстве.

Применение основных идей Ч. Тилли для исследования взаимоотношений Центра и регионов в России периода 1985–1990-х гг. имеет большой эвристический потенциал, поскольку позволяет рассматривать эту проблему в широком контексте целей и общей эффективности государственного управления с установлением прямых и обратных причинно-следственных связей. Региональная политика выступает здесь как «длинная рука» государства, позволяющая организовать изъятие–развитие на всей территории страны. А региональная власть, в свою очередь, выступает важнейшим посредником и активным участником изъятия ресурсов и их последующего перераспределения в Центр.

Понятие прямое/непрямое правление эффективно согласуется с теорией «торга», уже традиционно используемой при анализе взаимоотношений Центра и регионов. Теория «торга» подробно разработана Томасом Шеллингом в его классической работе «Стратегия конфликта»⁴³, принесшей автору Нобелевскую премию. В основе отношений «торга» лежат ожидания каждой из сторон (в нашем случае Центра и регионов), с чем готова согласиться другая сторона (в нашем случае – по условиям изъятия и распределения ресурсов). Обе стороны «наблюдают и интерпретируют поведение друг друга», при этом обоим известно, что их действия также интерпретируются и предугадываются⁴⁴. Максимально широкие возможности для «торга» складываются при системе непрямого правления и уменьшаются по мере приближения к прямому правлению.

Принятая нами теоретическая конструкция дополняется элементами веберианской теории политики. Теория политического «торга» и концепция «прямого/непрямого правления» заключают в себе глобальную дилемму политики как таковой. Последняя, согласно определению М. Вебера, имеет два основных значения: политика как борьба и политика как управление⁴⁵.

Идеальный тип политика, тот который управляет, но не борется, и, тем не менее, второе довольно часто вытесняет первое. Данная проблема не имеет решения во вневременной постановке. Историческое исследование как раз и позволяет привнести фактор временной динамики в поиск её решения.

Во взаимоотношениях Центр–регион в периоды высокого потенциала государства политика присутствует именно как «управление». Но в периоды снижения данного показателя и роста возможностей для «торга» обеих сторон политика всё более приближается к «борьбе», в то время как управляемость государством снижается.

Последний элемент нашей теоретической конструкции связан с необходимостью учёта субъективных факторов. В периоды снижения потенциала государства, когда структуры, направляющие энергию политических акторов в строго заданные Центром рамки, ослабевают, возрастает неопределённость, расширяется «окно» политических возможностей, увеличивается роль отдельных политических лидеров. Отсюда возникает необходимость не только описания самих процессов «управления» и «борьбы», но и ответа на вопрос – кто и какими способами боролся. В данном пункте «идеальные типы» политиков М. Вебера должны быть дополнены элементами социологии политики П. Бурдьё, которая позволяет учитывать «габитус» (система диспозиций, порождающая и структурирующая практику агента и его представления) и «символический капитал» (признание, получаемое от той или иной группы, синоним – «доверие») ключевых участников политических взаимоотношений центра и регионов⁴⁶.

Составной частью методологии и теоретической основы исследования является понятийный аппарат, основные термины которого приведены ниже:

1. Центр понимается в политическом и управленческом контекстах. В политическом он представляет собой столицу, т.е. место в физическом пространстве, где сконцентрированы высшие позиции всех полей (политического, экономического, интеллектуального, культурного и т.д.) и

большая часть агентов (акторов) занимающих эти доминирующие позиции⁴⁷. В управленческом смысле Центр – это высший административный уровень государственного управления, на котором принимаются важнейшие решения. В рамках нашего исследования под Центром будет пониматься, прежде всего, Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза (далее – ЦК КПСС), реже – собирательный образ ЦК КПСС, Совета Министров СССР.

2 Регион – в политическом смысле он представляет собой периферию, относительно лишённую высших позиций; в управленческом смысле – это субнациональный административный уровень управления государством. Не смотря на то, что в советский период региональная политика мыслилась преимущественно в макромасштабе: республики, экономические районы, для удобства целесообразно пользоваться термином «регион» и для советского периода.

3. Материальные ресурсы означают финансовые средства, хотя для советского периода они могут рассматриваться в буквальном смысле как промышленная продукция.

4. Символические ресурсы означают признание, поддержку ключевых групп общества, которые обеспечивают их держателю готовность подчиняться со стороны как общества в целом, так и его ключевых групп. Между материальными и символическими ресурсами существует прямая зависимость: высокий уровень материальных ресурсов власти позволяет получать поддержку ключевых групп общества, также как и последняя облегчает задачу изъятия ресурсов.

5. «Изъятие» понимается как мобилизация государством ресурсов общества, в качестве синонима в данной работе будет использован также и термин мобилизация. Эффективное изъятие подразумевает высокий уровень материальных и символических ресурсов власти, а также непосредственную связь государства и ключевых групп общества.

6. «Прямое/непрямое правление» представляет собой переменную –

инструмент измерения глубины проникновения государства в общество. Прямое правление означает непосредственную связь государства и общества, в то время в системах непрямого правления между государством и обществом находятся посредники – местные носители власти. В зависимости от уровня потенциала государства руководители российских регионов могут выступать как представители административной системы управления государством, или же, как местные носители власти, сопротивляющиеся политике Центра. В России с сер. 1980-х до конца 1990-х гг. роль региональных правителей менялась, колеблясь между двумя этими значениями.

7. «Потенциал государства» – данное понятие, адаптированное к задачам нашего исследования, понимается как способность центральной власти проводить решения в жизнь. Чем выше потенциал государства, тем более вероятно прямое правление и, наоборот, при низком потенциале, как правило, возможно лишь не прямое правление, осуществляемое с опорой на местных носителей власти, т.е. региональных правителей.

8. «Доверие» – данное понятие предполагает, что субъект ставит некоторый результат в зависимость от потенциальной ошибки, неудачи или преступления другого⁴⁸. В свете задач нашего исследования это означает, что Центр, принимая программы регионального развития или публично объявляя о каком-либо социально-экономическом проекте на той или иной территории, попадает в зависимость от регионального уровня управления в деле реализации своих же решений.

Выработанная концепция и её составляющие представлены в приложениях 2–3.

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.

Отличительной особенностью опубликованных материалов является чёткая хронологическая дифференциация. Господствующая в советский период партийная документация в начале с конца 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. и др)⁴⁹.

В работе над диссертацией использовалась также мемуарная и публицистическая литература, представленная трудами деятелей центрального и региональных уровней - Ф.М. Бурлацкого, М.С. Горбачёва, В.И. Ишаева, А. Кривченко Н.Т. Хромовских, А.С. Черняева, А.К. Чёрного, А.Н. Яковлева⁵⁰.

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 можно разделить на три блока: деловая переписка между Центром и регионами; аналитические записки и обращения в высшие органы власти; протоколы и стенограммы конференций, заседаний, совещаний.

Наиболее важная для нашего исследования информация содержится в деловой переписке региональных и центральных органов политической власти. Для советского периода это партийная переписка (между региональными комитетами и центральными партийными органами), партийно-ведомственная переписка (между региональными комитетами и центральными министерствами и ведомствами). Для деловой переписки этого времени не характерно политическое содержание, она в основном носила экономико-технократический характер. Однако эта группа источников является незаменимой для выявления скрытых противоречий Центра и регионов во внешне единой системе государственного управления. За экономическими притязаниями регионов, часто стояли политические интересы их руководителей.

Постсоветский период представлен перепиской между региональными администрациями и Правительством, обращениями глав Приморского,

Хабаровского краёв и Амурской области к Президенту России, Председателю и отдельным членам Правительства. Данная группа документов позволяет глубже вскрыть взаимоотношения «торга» обеих сторон. Например, можно выделить письмо зам. председателя Правительства РФ В. Махарадзе к главе администрации Хабаровского края В.И. Ишаеву в конце 1992 г., в котором перечислялись принятые меры по удовлетворению обращений краевых властей в Центр, и выдвигались встречные просьбы об усилении работы по обеспечению социальной стабильности в крае⁵¹. Характерным примером «торга» является и письмо заместителя главы Амурской области направленное в Центр осенью 1993 г., где заявлялись претензии на особое отношение Москвы к этому региону в связи с ростом сепаратистских настроений на данной территории⁵².

Деловая переписка между центральными и региональными органами власти в постсоветский период составляет наибольшую часть из впервые введённых в научный оборот источников.

Экономизм и технократизм предыдущей группы источников компенсируется анализом обращений и аналитических записок в высшие органы власти СССР и России. Среди этой группы источников наиболее значимы обращения к первому лицу государства. Например, анализ коллективного письма первых секретарей Приморского и Хабаровского краёв, Амурской и Якутской областей, направленное весной 1985 г. лично М.С. Горбачёву, позволил по-новому взглянуть на политический аспект принятия «Долговременной государственной программы комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области до 2000 г.» (далее – ДГП)*. Она нами рассматривается не как личная инициатива М.С. Горбачёва, но как удовлетворение притязаний регионов, т.е. как политическое соглашение центрального и регионального уровней управления на старте масштабных

* Данный вопрос подробно рассмотрен в параграфе 1.2.

государственных преобразований.

Не менее важен и третий блок источников, представленный неопубликованными стенограммами, протоколами конференций, заседаний, обсуждений, совещаний. Данные документы, часто имевшие гриф «секретно» или «для служебного пользования», позволяют наглядно увидеть глубину и характер осмысления центральным и региональным руководством проблем Дальнего Востока и пути их решения. В частности, материалы совещания работников партийных, советских и плановых органов, научных организаций Дальнего Востока и Забайкалья по проблемам реализации ДГП, проходившего в мае 1989 г. показывают, как менялся сам дискурс развития региона, как неудачный ход исполнения Программы привел к тотальной критике всей дальневосточной региональной политики Центра, и даже к идее создания Дальневосточной республики⁵³. Более того, в подобных документах получила отражение живая дискуссия и столкновение порой противоположных мнений представителей Центра и регионов по ключевым проблемам Дальнего Востока. Ярким примером таких документов является стенограмма совещания по президентской программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья» проходившего в администрации Президента РФ в октябре 1997 г.⁵⁴.

Необходимо заметить, что для целей нашего исследования важны не только отдельные документы, ярко отражающие особенности взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока, но и обобщение всего массива используемых источников. Это объясняется тем, что внутренний механизм взаимоотношений Центра и регионов даже в постсоветский период имел рутинный технократический характер (в отличие от публичного позиционирования обеих сторон в 1990-е гг.) Неординарные документы с мощным политическим содержанием появлялись лишь в переломные или кризисные моменты (приход к власти М.С. Горбачева в 1985 г., крушение партийно-советской системы в 1988–1993 гг., период президентских выборов в 1996 г.) По этой причине целесообразно

рассматривать именно обобщённую переписку, обращения в Центр, аналитические материалы, публичные выступления политиков сливающиеся в единый информационный поток, в котором становятся различимы политическое позиционирование, управленческие возможности, способы отстаивания интересов, цели и аргументация обеих сторон.

Положения, выносимые на защиту

1. Опыт взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока в 1985–1990-х гг. показывает, что ключевым фактором успешной децентрализации, как любых стратегических решений, является управленческий потенциал государства, выражаемый в способности мобилизовать ресурсы общества. В условиях низкого потенциала государства децентрализация привела 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», осложнявшего 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. В течение 1985–1990-х гг. политическое содержание взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока динамично менялось, находясь в зависимости от управленческих возможностей Центра и целей региональной политики. В рассматриваемый отрезок времени это

содержание колебалось между двумя крайними значениями – «управление» и «борьба». В постсоветский период, как правило, последующий этап обесценивал результаты предыдущего. Конъюнктурность и непоследовательность взаимоотношений Центра и регионов являлась деструктивным фактором для развития страны.

Научная новизна диссертации состоит в том, что впервые проведено историческое исследование административно-политических взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока в рамках позднесоветского и первого десятилетия постсоветского периодов. Историческая реконструкция проведена на базе новых источников и оригинальной теоретической основы. Представлен ретроспективный анализ трансформации региональной политики и взаимоотношений Центр–регион в 1985–1990-х гг. и выявлены ключевые факторы данного процесса.

Теоретическая значимость исследования. Создана концепция исторического исследования взаимоотношений Центр–регион в России, которая может быть применена к анализу позднесоветского и постсоветского периодов.

Разработана периодизация взаимоотношений Центр–регион в постсоветский период, выстроенная по формальным и по содержательным критериям.

Практическая значимость исследования. Результаты диссертационной работы были использованы в двух исследовательских проектах:

– Благотворительная программа грантов Института общественного проектирования (г. Москва) «...для аспирантов Российской Федерации, работающих над общественно-значимыми темами социально-гуманитарных исследований», присуждаемых аспирантам, ведущим исследования 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. 2009 – 2011 гг).

Результаты исследования могут быть также использованы в ходе подготовки фундаментального труда по истории Дальнего Востока, охватывающего позднесоветский и постсоветский периоды, а также в научной разработке проблем российской региональной политики и взаимоотношений Центр–регион, практическом реформировании существующих взаимоотношений центрального и регионального уровней власти, и в преподавательской деятельности.

Апробация работы. Результаты исследования представлены на трёх 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 Всеросс. конф. молодых учёных. 19 – 21 апреля 2010.), 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 работы подчинена цели и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, восьми параграфов, заключения, списка источников и литературы, 9-ти приложений.

¹ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. С.189; Назимов М.Ю. Социально-экономические факторы интенсивного развития региона (на примере Дальнего Востока): дис. ... канд. экон. наук. М., 1989; Хорев Б.С. Региональная политика в СССР (экономико-географический подход). М.: Мысль, 1989. 288 с.; Чичканов В.П. Дальний Восток: стратегия экономического развития. М.: Экономика, 1988. 247 с.

² Центр и периферия в региональном развитии / О.В. Грицай, Г.Ф. Иоффе, А.И. Трейвиш. М.: Наука, 1991. 168 с.

³ Там же; Весна-89. География и анатомия парламентских выборов /под ред. В.А.Колосова [и др.]. М.: Прогресс, 1990. 392 с.

⁴ См., например: Весна-89. География и анатомия парламентских выборов...; Центр и

периферия в региональном развитии. С. 108–137.

⁵ См. подробно: Гельман В., Рыженков С. Политическая регионалистика России: история и современное развитие. URL: <http://mgimofp.narod.ru/302.htm> (дата обращения: 12.05.2010).

⁶ Теоретические проблемы региональной политики и региональное реформирование. Кн. 1. Теоретические основы региональной политики / Маркин Л.В. [и др.]. СПб.: Петрополис, 1994. 144 с.

⁷ Там же. С. 78.

⁸ Там же. С. 20.

⁹ Там же. С. 43.

¹⁰ Там же. С. 100.

¹¹ Там же. С. 75.

¹² Там же. С. 117.

¹³ Солник Ст. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990 – 1995 // Полис. 1995. № 6. С. 95–107.

¹⁴ См. подробно: Шеллинг Т. Стратегия конфликта. М.: ИРИСЭН, 2007. 366 с.

¹⁵ Россия на рубеже XXI века: власть в регионах. Альбом (источник). М.: ИД "Человек & Карьера", 1997. 382с.; 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. М.: Гендальф, 1999. 267 с.

¹⁶ Афанасьев М.А. Испытывая политические институты // Pro et Contra. 1999. Весна. Т. 4. № 2. С. 88 – 119; Его же: От вольных орд до Ханской ставки // Pro et Contra. 1999. Весна. Т. 3. № 3. С. 5–20; Россия регионов: трансформация политических режимов / В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. М.: изд-во «Весь Мир», 2000. 375 с; Шинковский, М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2000. С. 127 –148.

¹⁷ Шинковский, М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2000. . С. 141 – 144.

¹⁸ Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 61–109; Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4 (29). С. 98.

¹⁹ См. подробно: Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 61–109.

²⁰ 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.

²¹ Гельман В.Я. Центр и регионы России: от децентрализации к рецентрализации // Федерализм и российские регионы: Сб. ст. РАН ИНИОН /отв. ред. Лапина Н.Ю., Мохов В.П. М., 2006. С. 95–118; Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М.: Изд-во «Европа», 2006. 240 с.; Ноженко М., Стародубцев А. Одна научная загадка, или почему губернаторы согласились с Президентом // Федерализм и российские регионы. С. 55 – 67.

²² Гельман В.Я. Центр и регионы России. С. 96 – 98, 107.

²³ Ноженко М., Стародубцев А. Одна научная загадка, или почему губернаторы согласились с Президентом... С. 55 – 56.

²⁴ 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 – 42, 129 – 146.

²⁵ 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.

²⁶ Пихоя Р.Г., Соколов А.К. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х – 1991 гг. М.: РОССПЭН, 2008. С. 164, 254, 257, 265; Шубин А.В. Парадоксы перестройки. Упущенный шанс СССР. М.: Вече, 2005. 480 с.; Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. Изд. 2-е, доп. М.: Вагриус, 2004. С. 123–124.

²⁷ Эпоха Ельцина / Ю.М. Батурич [и др.]. М.: Вагриус, 2001. С. 303, 347–349, 395 – 399, 547, 553.

²⁸ Там же. С. 397.

²⁹ 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.

³⁰ Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XIX в.). Благовещенск: Амур. гос. ун-т, 2006. 292 с.

³¹ 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.

³² Голощапов Р.В. История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России (1990–2000 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2002. С. 29 – 31;

³³ Хоскинг Дж. Россия и русские: В 2-х кн. Кн. 2. М., 2003. С. 376–377, 394–398; Шляпентох В. Современная Россия как феодальное общество. Новый взгляд на постсоветскую эру / пер. с англ. Ю. Гольдберга. М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2008. 328 с.; Дерлугьян Г. Адепт Бурдые на Кавказе: эскизы к биографии в миросистемной перспективе. М: Издат. дом "Территория будущего", 2010. 560 с.; Ливен Д. Российская империя и её враги с XVI века до наших дней / пер. с англ. А. Козина, А. Платонова. М.: Изд-во "Европа", 2007. 688 с.

³⁴ Хоскинг Дж. Указ. соч. С. 394 – 398.

³⁵ Ливен Д. Указ. соч. С. 627; Шляпентох В. Указ. соч. С. 151–182.

³⁶ Шляпентох В. Указ. соч. С. 151–182.

³⁷ Ливен Д. Указ. соч. С. 627.

³⁸ Каппелли О. «До-современное» государственное строительство в постсоветской России // Прогнозис. 2009. № 1 (17). С. 131 – 175, 141.

³⁹ Ващук А.С. Указ. соч. С. 380, 387, 420.

⁴⁰ Дерлугьян Г. Указ. соч. С. 438 – 439.

⁴¹ Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–1992 гг. М.: Издат. 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.; Кревельд ван М. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006. 544 с.; Дерлугьян Г. Указ. соч. С. 450.

⁴² Тилли Ч. Указ. соч. С. 147.

⁴³ Шеллинг Т. Стратегия конфликта. М.: ИРИСЭН, 2007. 366 с.

⁴⁴ Шеллинг Т. Указ. соч. С. 35.

⁴⁵ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 666.

⁴⁶ Бурдые П. Социология политики. М.: Socio Logos, 1993. С. 12, 71.

⁴⁷ Там же. С. 42.

⁴⁸ Тилли, Ч. Демократия. М.: АНО «Институт общественного проектирования», 2007. С. 103.

⁴⁹ Основные положения региональной политики в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. 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.

⁵⁰ 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-х 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: Хабаровское кн. изд-во, 1998. 270 с.; Кривченко А.А. Схватка над пропастью. Записки губернатора. Благовещенск: ООО "Издательская 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-х кн. Кн. вторая. М.: Вагриус, 2001. 480 с.

⁵¹ ГАХК. Ф. Р–2061. Д. 57. Л. 101.

⁵² ГААО. Ф. Р–2286. Оп. 1. Д. 46. Л. 107.

⁵³ ГАХК. Ф. П–68. Оп. 117. Д. 930. Л. 21, 24, 43, 47.

⁵⁴ ГАПК. Ф. Р–1694. Оп. 1. Д. 625. Л. 145 – 212.

Глава I

ЦЕНТР И РЕГИОНЫ ЮГА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В РАМКАХ СОВЕТСКОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ И В ПРОЦЕССЕ ЕЁ КРУШЕНИЯ (1985 – 1991 ГГ.)

1.1. Традиции советской региональной политики в их отношении к задачам территориального развития страны

К началу исследуемого периода в СССР действовала исторически сложившаяся система управления, нацеленная на интенсификацию труда людей всех рангов на всей территории страны преимущественно нематериальными стимулами. Взаимоотношения центральной и региональной власти были составной и неотъемлемой частью системы, которая подразумевала предельную интеграцию государственно-бюрократического аппарата, базирующуюся на принципе «демократического централизма» и основанную на организационной мощи Коммунистической партии Советского Союза (далее КПСС, партия). В советском политическом лексиконе были распространены выражения «проводить генеральную линию партии», «принять к неуклонному (очевидно от этой линии) исполнению»¹, «партийная линия» проходила через всю властную вертикаль как стержень, связывая её в единое целое. Чем являлись регионы в этой системе? Оставляла ли она «место» для выражения и отстаивания интересов регионального руководства? Для адекватного ответа на эти вопросы есть смысл рассмотреть их в широком контексте, выходящем далеко за пределы взаимоотношений разных уровней власти.

Политическим ядром советской системы управления была КПСС. Как и на предшествующем этапе, на заре Перестройки, высшее руководство рассматривало партию, главным образом, как инструмент непрерывного развития страны: в идеале — она вбирала в себя всё новых и новых людей, чтобы подчинить их единой воле*. Постановления Центрального Комитета

* Например, в Приморском крае в 1987 г. численный состав краевой партийной организации более чем удвоился за десять лет: с 109 957 чел. в 1977 г. до 125901 в 1987 г.

КПСС, выступления первых лиц партии транслировались нижестоящими уровнями власти, вплоть до первичных партийных организаций, подхватывались агитаторами и на партийных собраниях должны были доводиться, как официально выражались тогда, «до каждого коммуниста, до каждого советского человека».

Политическая централизация скреплялась экономически на основе плановой системы. Народнохозяйственный план охватывал все сферы экономики и составлялся на пять лет (пятилетка), подразделяясь на годовые планы. На вершине этой системы экономики стоял Государственный плановый комитет СССР (Госплан): на каждую пятилетку готовились планы экономического развития, которые затем одобрялись ЦК КПСС и Советом Министров и «спускались» вниз вплоть до каждого предприятия².

План не только задавал показатели производства всех видов продукции, но и распределял все виды ресурсов по предприятиям и прочим потребителям, для чего устанавливались «лимиты», т.е. верхние пределы потребления ресурсов для каждого предприятия. Соответствие между необходимыми для выполнения плана и доступными ресурсами устанавливалось путём разработки «баланса». Кроме того, планы регламентировали и такие процессы, как внедрение технологических инноваций, освоение производства новой продукции и т.д. Нижестоящие, в том числе и региональные уровни, получали планы как «приказы» подлежащие исполнению, хотя плановые цифры могли корректироваться по ходу реализации³.

Кроме административно-идеологического воздействия на общество власть в лице партийных функционеров пыталась традиционно поддерживать трудовую мотивацию людей своеобразным заменителем рыночной конкуренции — «социалистическим соревнованием». Роль этого инструмента в развитии экономики, основные его средства и формы

См. Приморская краевая организация КПСС в период развития и совершенствования социалистического общества (60–80-е годы). – Владивосток, 1987. С. 356.

подробно освещены на дальневосточном материале⁴.

«Социалистическое соревнование» могло проходить между предприятиями, например, на Дальнем Востоке в 1985 г. соревновались между собой 84 предприятия Приморья, 101 Хабаровского края и 33 из Амурской области на «выполнение и перевыполнение заданий завершающего года пятилетки. Оно также могло разворачиваться и между городами – в том же году, например, соревновались Хабаровск и Владивосток. В ходе этого соревнования происходил обмен делегациями, изучавшими «накопленный передовой опыт по внедрению достижений науки и техники, прогрессивных технологических процессов, новаторских приёмов труда, по ускоренному строительству объектов энергетики, животноводческих комплексов, реконструкции действующих предприятий, улучшению организации производства, быта и отдыха трудящихся»⁵.

Новый советский лидер М.С. Горбачёв также предполагал использовать «социалистическое соревнование» как «...важнейшую сферу развёртывания творчества трудящихся...»⁶ Оно рассматривалось одним из важных средств выполнения двенадцатой пятилетки (1986 – 1990 гг.)⁷

Организационная мощь КПСС, плановая система хозяйства, соревнования между регионами, городами и отдельными предприятиями, «почины» трудовых коллективов, принятие ими повышенных обязательств и встречные повышенные обязательства смежников, организаторская работа партийных организаций всех уровней по распространению этих инициатив – всё это должно было раскручивать маховик интенсификации, вовлекая в неё всё новых субъектов. Вспомогательную роль в деле мобилизации играли средства массовой информации, государственные праздники, символические даты, наглядная агитация, даже наглядное оформление целых городов. В качестве поощрения выступали разнообразные «атрибуты славы и почёта» — ордена, медали, грамоты и т.д., которые можно рассматривать как «эрзацы компенсации» трудящимся за «сверхэксплуатацию трудовых ресурсов»⁸. Всё это укреплялось партийным надзором – экономические отделы крайкомов и

обкомов держали на контроле функционирование предприятий во всех аспектах деятельности – по выполнению плана, по рациональному использованию материалов, по организации труда и т.д.⁹

Раскрутка всего этого маховика происходила целенаправленно «сверху», по партийной линии в едином административно-политическом пространстве, при максимально интегрированной властной вертикали и, следовательно, не могла быть организована без системы прямого правления. Главным достоинством такой системы управления представлялось отсутствие каких-либо формальных препятствий для быстрого распространения передового опыта и оперативного выявления и устранения недостатков по всем звеньям¹⁰. Для какого-нибудь трудового рекорда или «организационной находки» могло быть выбрано отдельное предприятие, и его успешный опыт становился ориентиром для всей промышленности. Например, в 1986 г. такую роль сыграл Волжский автомобильный завод в Самарской области. К тому же времени относится и решение о повсеместном распространении «белорусского метода» работы на транспорте¹¹. Аграрный опыт Воронежской области анализировался в конце 1986 г. на уровне ЦК КПСС, принявшем постановление «Об организаторской работе Воронежского обкома КПСС по увеличению производства и закупок продуктов животноводства в зимний период 1986/87 года», а региональные власти всей страны, в том числе и дальневосточные, должны были принять его к неуклонному исполнению¹². Этим же постановлением предписывалось «...редакциям краевых, областных, городских и районных газет, комитету по телевидению и радиовещанию шире пропагандировать инициативу передовых коллективов по принятию встречных планов на 1987 год». Но важнее всего то, что местные органы не должны быть простыми исполнителями. Наоборот, перед регионами ставилась задача творчески развиваться, набирать динамику. В развитие опыта уже упомянутого Воронежского обкома Хабаровский крайком намеревался в 1986/87 году «...постоянно обобщать и распространять положительный опыт по принятию

и осуществлению встречных планов и обязательств»¹³. В общем, если представить решение Центра как импульс, посланный обществу, то на своём пути вниз он, проходя через вертикаль управления до каждого конкретного коммуниста, должен был не гаситься, а усиливаться многообразием творческой организаторской работы на местах и давать взрывной синергетический эффект.

Если же ЦК КПСС выражал недовольство каким-нибудь, даже отдалённым на тысячи километров областным или краевым комитетом, который аналогично мог быть выбран в качестве показательного примера, то местные власти, как и их коллеги по всей стране, анализировали положение у себя на предмет наличия подобных недостатков. В речах первых лиц краёв и областей после перечисления «узких мест» в развитии страны, которые заботили ЦК КПСС и Совет Министров, как правило, отмечалось — «есть эти недостатки и у нас»¹⁴, «следует полностью принять и в свой адрес»¹⁵ или что-то подобное, они всегда «целиком и полностью» одобряли решения Центра.

Описанная выше схема, даже если упрощённо прилагать её только к взаимоотношениям по оси Центр–регион, представляла собой, конечно, идеализированный вариант. Она выступала ядром осмысления задач и методов партии в сфере управления развитием страны, скорее как императив действий власти, с одной стороны, и элемент разнонаправленной политической риторики — с другой. Желанной целью политиков было создание атмосферы перманентного трудового подъёма, неослабевающей мобилизации каждого гражданина СССР для максимально интенсивного «изъятия» материальных ресурсов, и увеличения возможностей Центра по их перераспределению.

Если говорить о публичной политике, то в этой сфере постоянное одобрение решений Центра региональной властью было демонстрацией преданности вышестоящему уровню руководства, а для нижестоящих уровней — подтверждением нерушимого единства власти, её монолитной

мощи (чтобы ни у кого не возникло сомнения в её потенциале навязать свою волю). Такое положение было нужно не только Центру, но и региону, так как для регионального руководства это был единственный, долгое время казавшийся неисчерпаемым источник легитимности в глазах всех страт местного населения, основанный именно на сакрализации Центра. В этой ситуации ослабление Центра или падение популярности первого лица государства влекло за собой опасность развала всей системы управления страной.

Но если от политической риторики обратиться к аспекту государственного управления, то увидим, что под «публичной», внешней оболочкой функционировал сложный механизм взаимоотношений высшего и регионального руководства, который в рамках описанных выше условий мог существовать только латентно, внутри «коридоров власти». С одной стороны, Центр при М.С. Горбачеве, как и в прошлом, претендовал на то, чтобы быть единственным значимым политическим и даже хозяйственным субъектом. В советское время немыслимой была ситуация, чтобы первый секретарь какого-нибудь крайкома или обкома выступил с самостоятельной инициативой в сфере «высокой политики», государственного устройства или даже просто по части общегосударственных дел. Монополия на политическую субъектность основывалась на жёстком централизованном контроле над финансовыми ресурсами. К середине 1980-х гг. в общем объёме производимой продукции областей и краёв Дальнего Востока доля производств территориального подчинения не превышала 10%¹⁶. Централизация иногда принимала причудливые формы. Например, даже для такой мелочи, как сооружение пристройки к автогаражу Приморского крайкома КПСС в 1985 г., требовалось разрешение и выделение средств Центрального Комитета¹⁷.

Но с другой стороны, эти претензии Центра ограничивались рядом естественных и системных факторов. *Во-первых*, нельзя не учитывать такого очевидного и вместе с тем важнейшего фактора – более или менее

эффективно управлять, принимать решения партийные и советские органы власти могли лишь на основе соответствующей информации. В СССР (с его огромной территориальной протяжённостью) приоритет в формировании информационного потока был за регионами. На основе информационных документов с мест анализировалась общая ситуация в стране, ставились задачи, предлагались пути их решения. Хотя, начиная с 50-х годов поездки чиновников высшего ранга на Дальний Восток стали нормой, центральное руководство просто физически не в состоянии было знать на основе собственной информации, как обстоят дела «на местах». При этом существовали тесные неформальные контакты первых секретарей обкомов и крайкомов с представителями Центра в регионах, в том числе и руководителями региональных управлений силовых ведомств, включая Комитет государственной безопасности¹⁸. Это был один из влиятельных каналов на формирование информационного потока из региона в Центр*.

Во-вторых, политическая система в СССР к середине 1980-х гг. эволюционировала в сторону «совещательной демократии», что давало региональному руководству дополнительные возможности отстаивания местных и своих интересов¹⁹. О.В. Гаман-Голутвина считает, что именно при Л.И. Брежневме между Центром и регионами складываются отношения «торга», что связано с особенностями его прихода к власти – поддержка регионами Центра как ответ на политику стабильности кадров²⁰. Такое положение дел признавал и сам М.С. Горбачёв, по словам которого в брежневское правление между Центром и регионами сложился «своеобразный общественный договор»: «...первым секретарям в их регионах давалась почти неограниченная власть, а они, со своей стороны, должны были поддерживать Генерального, славить его как лидера и вождя»²¹. Подтверждение этому можно найти и в дневниковых записях А.С. Черняева по поводу Пленума ЦК КПСС в декабре 1974 г., где он

* Такой вывод вытекает из мемуаров К.А. Григорьева, бывшего в начале 1970-х гг. по 1991 г. председателем УКГБ по Приморскому краю.

отмечал, что Приморский первый секретарь В.П. Ломакин: «...совершенно открыто занимался подхалимажем, под аплодисменты аудитории». Его речь была посвящена прошедшей встрече Брежнева и Форда во Владивостоке и содержала «немыслимые дифирамбы»²².

Множество факторов (от особенностей кадровой политики Л.И. Брежнева до значительного усложнения советского хозяйственного и социального организма в период его правления) привело к тому, что от того, что принято именовать командно-административной системой, осталось во многом лишь её название. На пути проведения в жизнь какого-либо решения, даже простого обеспечения планового экономического развития страны, теперь нерушимо стояли бесчисленные бюрократические «но», «вместе с тем» и «однако», за которыми, кроме общего ослабления управляемости экономикой, скрывались интересы управленцев различного уровня, подогреваемые размыванием их персональной ответственности. А.С. Ващук, подробно исследовав социально-политическую историю Дальнего Востока середины 1940-х – конца 1980-х гг. пришла к заключению, что «исполнительность как норма поведения советской бюрократии времён тоталитаризма осталась в прошлом»²³. Впрочем, это не даёт оснований для вывода, что все эти деформации неминуемо должны были замедлять темпы экономического роста и территориального развития, так как интерес региональных и прочих управленцев оставался един – расширение собственной компетенции и ресурсов. В то же время известное противоречие отраслевого и территориального принципов планирования в идеале должно было компенсироваться тем, что территориальные и ведомственные органы связывались партийной прослойкой.

И, наконец, третий фактор состоит в том, что централизованное государственное управление черпало свою эффективность из многообразия организационного опыта огромной страны и держалось на сильных личностях партийно-государственных администраторов в регионах. Поэтому трудно согласиться с А.Г. Фонотовым, утверждавшим, что «инициатива» в

рамках мобилизационной экономики отвергалась, так как, не укладываясь в привычную систему показателей, грозила ослаблением контроля и вносила дисгармонию в систему жестко расписанного распределения ресурсов²⁴. Этот вывод опровергается воспоминаниями А.К. Чёрного о строительстве Дальневосточной птицефабрики: «Косыгин распоряжение подписал, но это был уже разгар пятилетки, когда все плановые ресурсы давно распределены. А дальше? Дальше пошла самодеятельность...»²⁵. И бывший хабаровский руководитель описывает поиски «резервов» необходимых материалов, совместную работу с директорами хабаровских предприятий по изготовлению труб, т.е. партийцы и хозяйственники в единой связке проявляли инициативу и могли решать (и решали) внеплановые задачи. Не только выполнять задания партии самым эффективным образом, но и путём нестандартных решений перевыполнить установленные показатели – вот задача региональной и любой нижестоящей партийной организации.

Кроме того, каждый новый хозяйственный метод, организационные находки появлялись и распространялись вследствие определённой доли самостоятельности субъектов исполнения решений принятых на высшем уровне. Н.Т. Хромовских* вспоминает систему партийного руководства экономикой в Приморском крае: «...всё делалось для того, чтобы у кадров управления и производства как можно больше было свободы действий, проявления инициативы, находчивости в достижении целей. ...Другое дело, что руководящие кадры партии не могли оставаться в стороне от хозяйственных дел. Они находили различные формы своего участия в этих делах: добрый совет, консультация, рассмотрение принципиальных вопросов на уровне секретарей в партийном комитете, телефонных звонков в Москву или руководителям других регионов, телеграммы, письма, выезды в ЦК КПСС и Министерства для решения важнейших проблем....»²⁶. Конечно,

* Николай Трофимович Хромовских (р. 1927 г.) – партийный деятель, участник хозяйственного строительства в Приморье, кандидат экономических наук. В течение 16 лет был секретарем Приморского крайкома КПСС.

такая позиция может показаться идиллической, но в том её и ценность, что это взгляд на систему со стороны самого партийного управленца.

Главная задача региональных властей в данной системе состояла в обеспечении поступательного хозяйственного развития региона, в идеале – неуклонного роста его вклада в благосостояние всей страны. Но это развитие, в свою очередь, должно было обеспечиваться: во-первых, путём выделения централизованных ресурсов; во-вторых – организаторской работой регионального партийного руководства, его способностью мобилизовать общество на выполнение решений высшего руководства, что должно было вести к увеличению доступных материальных ресурсов, большая часть которых направлялась в Центр для последующего распределения.

Материальные ресурсы Центра имели и символическое измерение, выражаемое в «заботе» высшего руководства о Дальнем Востоке. «Мы всегда помним, что наша партия придаёт исключительно важное значение развитию производительных сил Дальнего Востока, ощущаем заботу Центрального Комитета, советского правительства о повышении благосостояния дальневосточников... Эта забота окрыляет коммунистов, всех трудящихся...»²⁷ – такую признательность Москве выразил первый секретарь Приморского крайкома Д.Н. Гагаров на XXI краевой партийной конференции проходившей в январе 1986 г. Задачей политиков, в лице первых секретарей региона было правильно использовать «заботу Центра» (этот символический ресурс) обращаясь в ЦК КПСС, министерства, Госплан, Госснаб.

В рассматриваемый период, взаимоотношения Центра и регионов развивались под воздействием противоречия между сформировавшимся при Л.И. Брежнев режимом политической «стабильности» и основной целью советской системы государственного управления – непрерывного экономического развития. Поскольку интересующие нас взаимоотношения не были формально регламентированы и представлены в виде целостной системы, для дальнейшего анализа требуется создание аналитической модели. Такая модель предполагает использование абстрактных

обобщающих понятий. В нашем случае такими понятиями выступают «интерес», «доверие», «контроль» и «ответственность» — переменные, которые определяли как механизм взаимоотношений Центра и регионов, так и эффективность региональной политики в целом.

В политической регионалистике понятие «интерес» — это важный признак для выделения региона, но там речь идёт о «региональном интересе»²⁸, нам же важен интерес обеих сторон. Под интересом Центра мы будем понимать управляемость, которая равнозначна исполнению принимаемых Центром решений на всей территории страны. В контексте существующих политических традиций одним из важнейших критериев управляемости для советского периода было выполнение плановых заданий²⁹, т.е. непрерывное экономическое развитие с целью интенсификации «изыятия». «Интерес» региона состоял также в непрерывном экономическом развитии, но оно обеспечивалось получением от Центра всё большего символического и физического капитала, т.е. «доверия» и материальных ресурсов. Например, первый секретарь Амурского обкома С.С. Авраменко призывал в начале Перестройки: «наш долг — в ответ на заботу партии и правительства больше давать Родине хлеба, молока, мяса, другой продукции полей и ферм»³⁰. Вторил ему приморский коллега Д.Н. Гагаров: «Мы всегда помним, говорил он на краевой партийной конференции, что наша партия придаёт исключительно важное значение развитию производительных сил Дальнего Востока, ощущаем заботу Центрального Комитета, советского правительства о повышении благосостояния дальневосточников... Эта забота окрыляет коммунистов, всех трудящихся...»³¹. «Забота» Центра должна была выражаться не только вербально, но и материально. Анализ телеграмм и прочих обращений, направленных Приморским и Хабаровским крайкомами, а также Амурским обкомом КПСС в центральные, местные и другие партийные, советские и хозяйственные органы за 1987–1990 гг., показывает, что основной их мотив — увеличение выделяемых ресурсов как необходимое условие выполнения

планов³². Так возникал обоюдный «интерес» связывающий Центр и регионы – интенсивная мобилизация и перераспределение материальных ресурсов. Но для эффективного обмена материальными ресурсами требовались символические ресурсы, важнейшим из которых было «доверие».

«Доверие» хотя и имело символический смысл, но легко конвертировалось в материальный ресурс. Оно выражалось, прежде всего, в уверенности вышестоящего руководства в организаторских способностях нижестоящего. Региональное руководство стремилось укреплять эту уверенность. Например, первый секретарь Приморского крайкома В.П. Ломакин не без дальнего расчёта писал в своей книге, вышедшей в 1981 г. в Москве: «Достигнутые успехи мы рассматриваем как факт накопления положительного опыта организации дела, который даёт необходимое умение решать экономические проблемы»³³. Эта книга писалась во время разработки большой программы развития Дальнего Востока, начавшейся по итогам поездки по региону Л.И. Брежнева. Многоопытный приморский руководитель спешил заверить, что ему можно доверять, в регионе справятся с масштабными задачами. Выражения «доверить участок работы», «оправдать доверие», «ответственный работник» — неотъемлемая часть советского политического лексикона.

Из сочетания центрального и регионального интересов возникала взаимная ответственность. Ответственность Центра выражалась в делегировании региону символического капитала, подкреплённого выделением необходимых материальных ресурсов для экономического развития. Ответственность региона, т.е. краевых и областных партийных и советских органов власти, заключалась в способности вести организаторскую работу на основе выделяемых ресурсов и тем самым добиваться поставленных целей. В общем, доверие обратной стороной имело ответственность и наоборот. В основе и доверия, и ответственности лежал контроль, направленный исключительно «сверху вниз» – вышестоящий должен был контролировать нижестоящего по всей вертикали

государственного управления. Главная цель всей этой системы состояла в увеличении ресурсов Центра и его возможностей по их распределению (см. схему взаимоотношений Центра и регионов, приложение 4–5).

Подводя итог, можно заключить, что общее действие природных и системных факторов имело своим результатом становление именно взаимоотношений Центра и региональной власти, превращение их в «дорогу» пусть и с неравномерным, но всё же двусторонним движением. Рассматриваемые нами взаимоотношения основывались на системе мобилизации и перераспределения материальных и символических ресурсов и несли на себе отпечаток противоречий накопившихся в советской системе государственного управления к середине 1980-х гг.

1.2. Символические и материальные ресурсы в системе взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока на мобилизационном этапе перестройки (1985 – 1987)

Как было отмечено, взаимоотношения Центр–регион в середине 1980-х годов — это внутренние взаимосвязи партийно-государственной машины, отношения между различными её уровнями: личные контакты первых лиц государства и региона, письменные и телефонные обращения в Центр партийных руководителей и крупных учёных, посещения территорий союзными министрами и членами ЦК КПСС. Дискуссии по проблемам и перспективам регионов носили, как правило, кулуарный характер, письменные материалы, в большинстве случаев, имели гриф «секретно». Если требовалось сколько-нибудь широкое обсуждение, например, с учёными Дальневосточного научного центра АН СССР, то подобные материалы неизменно предназначались лишь «для служебного пользования». Это было связано с политическим позиционированием власти – партия в глазах советских граждан должна была выглядеть монолитной глыбой, в её авангарде нет и не может быть противоречий и дискуссий. Такая позиция

открыто провозглашалась в преамбуле Устава КПСС, принятом в 1961 г. на XXII съезде партии³⁴.

Внешняя монолитность, наряду с высоким уровнем политической централизации, не позволяла региональным лидерам получать символические ресурсы с помощью публичной политики за счёт поддержки общества. Дальневосточные партийные управленцы с успехом использовали другую возможность для упрочения своего политического статуса – специфическое положение региона, которое определялось внешними и внутренними факторами.

Внешний фактор был связан с общим геополитическим напряжением, которое в тот период испытывал СССР³⁵. Несмотря на глобальный характер этого явления, именно на Дальнем Востоке страна оказалась в наиболее уязвимом положении. Советские географы ещё в середине 1970-х гг. подметили, что здесь, как ни в каком другом регионе мира соприкасаются могущественные государства³⁶. На тихоокеанских рубежах СССР имел морскую границу со странами ядра капиталистической системы – с США и Японией, и сухопутную с коммунистическим, но в то время совсем не дружественным Китаем. Все рассматриваемые нами регионы юга Дальнего Востока были приграничными: Хабаровский край и Амурская область – с КНР; Приморье – с КНР и КНДР, морская граница с Японией. Более того, дальневосточные границы страны не получили всеобщего международного признания. На часть дальневосточной территории претендовали Япония и Китай. Этот регион обоснованно признаётся современными историками вторым геополитическим флангом стратегической обороны Советского Союза³⁷.

Регионы старались использовать геополитический дискурс в своих интересах. Например, Приморский край позиционировался местными партийными идеологами как зона интенсивных международных контактов, находящаяся под прицелом западных спецслужб³⁸. «Ныне, в развязанной империалистами психологической войне, Приморье – фронт воюющий,

передний край отражения объявленного Рейганом «крестового похода» против коммунизма», – так отреагировал в 1983 г. на обсуждение высшим советским руководством задач идеологической работы издающийся во Владивостоке сборник «У карты Тихого океана», предназначенный в помощь идеологическим работникам³⁹.

Внутренний фактор внимания Москвы к Дальнему Востоку состоял в ресурсном богатстве этого региона. С 1970-х гг., по мере вхождения СССР в число крупнейших мировых экспортёров сырья, освоение Сибири и Дальнего Востока, привлечение и закрепление населения на этих территориях, становятся одним из важнейших приоритетов в социально-экономической политике КПСС⁴⁰. За 15 лет (1966–1980) капитальные вложения в Дальний Восток составили 65 млрд. 278 млн. руб. За тот же период в куда более населённые Восточную и Западную Сибирь было направлено соответственно: 73 млрд. 431 млн. и 109 млрд. 10 млн. руб.⁴¹ В целом на Сибирь и Дальний Восток в те годы направлялось около 1/3 государственных инвестиций⁴².

Приоритетность Дальнего Востока в региональной политике Москвы открывала дополнительные возможности руководству дальневосточных краёв и областей. Оно активно обращалось в Центр в поиске ресурсов для решения тех или иных региональных проблем⁴³. К середине 1980-х гг. был накоплен уже более чем десятилетний опыт политики наибольшего благоприятствования высшего руководства к развитию данной территории и были видны как достижения, так и противоречия данного курса.

Рост интереса Центра к Дальнему Востоку происходил параллельно с нарастанием негативных тенденций в социально-экономическом развитии региона, впрочем, как и всей страны. При своём внешнем единстве центральный и региональный уровни руководства демонстрировали разный подход к пониманию сути возникших трудностей и путей их преодоления. Если концентрированно выделить центральные проблемы региона, как они осмысливались руководством в ходе уже упомянутого визита Л.И. Брежнева,

то мы увидим, что они равно те же, что и в начале Перестройки. В ходе встречи Генерального секретаря с первыми секретарями крайкомов и обкомов КПСС Дальнего Востока, проходившей во Владивостоке: «...критиковалась работа ряда отраслевых министерств, по вине которых края и области Дальнего Востока задерживают завершение строительства плановых объектов». Брежнев, признавая наличие этой проблемы, всё же указал: «На первом плане, конечно, рациональное, бережное использование всего того, чем мы располагаем... Надо положить конец такому состоянию, когда один руководитель перекладывает вину на другого, утверждает, будто ему не поставили строительные материалы, трубы и т.п. Такими разговорами нельзя снять с себя ответственность... Далеко не везде в ваших областях полностью используются производственные мощности. Согласитесь, ведь есть такой грех... Надо, товарищи, ещё раз посмотреть на имеющиеся внутренние резервы...»⁴⁴

Действительно, претензии региональной власти на плохую работу центральных министерств и ведомств, т.е. претензии к ответственности Центра, компенсировались встречными претензиями к ответственности региона, а именно – в неумении организовать соответствующим образом работу, хорошо использовать то, что уже создано. Ещё важный момент, на который необходимо обратить внимание: Л.И. Брежнев в качестве меры повышения эффективности, предлагал партийцам «...беседовать с рабочими (особенно с передовиками производства), прислушиваться к ним, вникать в то, что они говорят...», партия, видимо, всё больше осознавала ослабление связи с официально провозглашённой базовой группой общества – рабочей средой, следовательно с «реальной экономикой»⁴⁵.

По итогам поездки Л.И. Брежнева было принято постановление ЦК КПСС, которое предписывало: «Местные партийные и советские органы, министерства и ведомства обязаны принять меры по ускорению сооружения важнейших пусковых объектов, улучшению материально-технического снабжения строек, устранить недостатки в работе транспорта,

совершенствовать планирование перевозок, навести порядок в использовании подвижного состава»⁴⁶. Как видим, требования предъявлялись, прежде всего, к «местным» органам.

Но сами местные партийные органы также работали в русле диалектики ответственности – перед Центром они отвечали за регион, но перед нижестоящими органами выступали передаточным звеном Центра. Немецкий исследователь М. Бри указывает на эту «амбивалентную» функцию советского регионального руководства: «Первые секретари областных комитетов КПСС служили одновременно представителями Центра в области и представителями региональных интересов по отношению к Центру»⁴⁷. И если до конца идти по логической цепочке в поиске «виновных» в возникших трудностях, то на нижнем её конце будут местные органы, но на верхнем окажется сам Центр – как главный организатор всей партийной машины. В такой ситуации ронять авторитет регионального партийного лидера означало нанести ущерб авторитету всей партии в целом. Примечательно, А.К. Чёрный с ностальгией заметил о Л.И. Брежнев — «при нём работать было легко»⁴⁸. Комфортно работалось даже при том, что с 1965 г. по Дальнему Востоку не был выполнен ни один пятилетний план⁴⁹. Учитывая вышесказанное неудивительно, что первые секретари крайкомов и обкомов отличались завидным политическим долголетием. Например, А.К. Черный занимал высокие ответственные посты 29 лет (1969–1988 гг.), С.С. Авраменко возглавлял Амурскую область 21 год (1964–1985 гг.), В.П. Ломакин руководил Приморьем 15 лет (1969–1984 гг.) (см. приложение 6).

С 1970-х гг. началась разработка «Комплексной программы развития и размещения производительных сил и транспортного обеспечения Дальневосточного экономического района до 2000 г.»⁵⁰ В обозначенных выше условиях идея о недостаточной комплексности развития Дальнего Востока, на которой базировалась разработка Долговременной программы, имела не только экономические основания, но и весомый политический

смысл. Когда темпы развития дальневосточных территорий стали отставать от общесоюзных, эту идею стали использовать при объяснении провалов организационной работы партии. Тем самым частично снимал ответственность с себя как Центр, так и регион. Поэтому можно лишь согласиться с П.А. Минакиром, который на основе экономического анализа заключил, что ссылки на недостаточную комплексность развития как причину нарастающих трудностей не совсем адекватны. Так, в 1970-е – 1980-е гг. на регион приходилось 5% общего объёма централизованных инвестиций по СССР, и этот показатель ненамного уступал тому, что был в 30-е гг. — 6,3%⁵¹. Очевидно, основная, но неохотно осознаваемая проблема, заключалась не в количестве ресурсов, а в качестве управления ими.

Начиная с 1970-х гг. задачи нового освоения Дальнего Востока и вовлечения в экономику страны его ресурсов решались на фоне традиционной проблемы: выделяемые средства «недоосваивались», строительство задерживалось. Так называемый «долгострой» стал характерной и повсеместно распространённой чертой позднего СССР, в том числе и на Дальнем Востоке, где к 1985 г. объём незавершённого строительства достиг 118%, а капитальные вложения на производстве «хронически» недоосваивались на 35–40%⁵². Однако преодоление этой проблемы местная власть связывала с необходимостью выделения всё новых средств и с новым масштабным строительством. Согласование интересов Центра и региона привело к признанию необходимости разработки ДГП, которая имела экономическое и политическое измерения. Будучи «комплексной», она была призвана вывести регион на траекторию самодостаточного развития, чтобы экономический рост не был бы сопряжён с новым поглощением централизованных ресурсов. При этом не менее важно, что путём вовлечения в хозяйственный оборот новых ресурсов программа должна дать толчок развитию всей страны.

Эта программа по умолчанию была признанием Центром того, что трудности носят «объективный характер», и проблемы в системе

государственного управления переводились в из политической в экономическую плоскость. В компетенцию Центра входило – выделить ресурсы под проблемы и задачи, актуализированные на региональном уровне, что может рассматриваться как своеобразное *соглашение* центральных и региональных элит в рамках брежневской кадровой стабильности. Суть соглашения может быть сформулирована следующим образом: Политбюро и Совет Министров оказывают «доверие» и принимают на себя «ответственность» по выделению ресурсов, а крайкомы и обкомы, в свою очередь, принимают на себя ответственность обеспечить повышенные темпы развития, выполнение планов, а следовательно, поддержать и авторитет Центра.

Когда к власти пришёл М.С. Горбачёв, многое уже изменилось. Прежде всего, ушла в прошлое кадровая стабильность, возросли требования к ответственности всех уровней власти. Ротация региональных властей приобрела невиданный динамизм, за период правления последнего генсека КПСС сменилось 66% региональных первых секретарей⁵³. Например, с 1985 г. по 1988 г. в Амурском обкоме аппарат обновился на 83%⁵⁴, за эти же три года на Дальнем Востоке были заменены все первые секретари⁵⁵.

Со времён андроповской политики «укрепления дисциплины» Центр пытался найти то самое управленческое «звено», взявшись за которое можно вытащить всю «цепь», и на первом этапе таким звеном М. С. Горбачеву казались региональные партийные лидеры. Не случайно А.К. Чёрный с обидой (в противовес комфортному времени Л.И. Брежнева) вспоминает, как М.С. Горбачёв, ещё не став генсеком, устраивал разносы региональной номенклатуре, проявляя «...заносчивость к партийным кадрам со стажем». «Ему казалось, вспоминал позже бывший хабаровский первый секретарь, что повышать требовательность надо с них. ...Ещё в середине 1984 г. он активно взялся за аппарат ЦК, стремился его соответствующим образом «настроить» против низовых партийных органов. Начал часто собирать работников аппарата, через них посыпался поток пространных указаний на места»⁵⁶. На

региональном уровне всё более очевидным становился факт, что новая власть в Центре, провозгласив курс на перемены, была гораздо свободней в своих действиях, могла «перезаключить» брежневский консенсус на гораздо более выгодных для себя условиях. В новой ситуации кадровые и прочие изменения указывали не столько на слабую компетентность предшествующей политики, сколько символизировали «курс на обновление».

И первые секретари дальневосточных регионов сделали сильный политический ход. Новый и последний Генеральный секретарь ЦК КПСС практически сразу по вступлении в должность получил коллективное обращение глав Приморского и Хабаровского краёв, Амурской и Якутской областей. Они напомнили М.С. Горбачёву, что Дальний Восток – это очень важный макрорегион, отметили его возросший удельный вес в экономике страны, разнообразие добываемых здесь ресурсов и их разведанных запасов, а также благотворность постановлений ЦК и Совета Министров СССР от 1967 и 1972 гг. по дальнейшему комплексному развитию производительных сил, благодаря которым объём промышленного производства с 1966 по 1980 г. увеличился в 2,3 раза, продукция сельского хозяйства – в 1,6 раза⁵⁷.

Но тут же говорилось и о проблемах — «...однако за последнее время темпы экономического и социального развития Дальневосточного района заметно снизились. В 1970–1980 гг. они составили 67% при общем росте производства в стране на 78%. Причины такого положения дел виделись им как объективные, не зависящие от их воли: отставание от общесоюзного уровня благосостояния населения, диспропорции «в отдельных отраслях народного хозяйства». «Складывающееся положение в народном хозяйстве Дальнего Востока», – писали они, «не отвечает экономической стратегии партии по ускоренному наращиванию потенциала восточных районов страны и вызывает настоятельную потребность принятия комплексных мер по их дальнейшему экономическому и социальному развитию». Задачу развития Дальнего Востока они видели в активном вовлечении в оборот «богатых природных ресурсов», в ускоренном наращивании «экономического и

оборонного потенциала» и для успешного решения этой задачи, они «полагали бы возможным просить принять специальное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР о мерах по ускоренному развитию производительных сил Дальневосточного экономического района в 1986 – 1990 годах и на период до 2000 года»⁵⁸.

Это обращение можно рассматривать как запрос на символический (доверие) и материальный (капитальные вложения) ресурсы: «...принятие такого постановления будет способствовать ещё большей мобилизации партийных организаций, трудовых коллективов на выполнение поставленных партией и правительством задач по укреплению экономического и оборонного могущества страны на её дальневосточных рубежах»⁵⁹. Момент был выбран удачно. Обращение, одновременно и поддержка нового Генерального секретаря, знак готовности к модернизационному рывку, но и определённое условие этой поддержки накануне серьёзных преобразований – без воли и ресурсов центра ускорения в регионе не получится по объективным причинам. Поэтому, чтобы ни думал М.С. Горбачёв о дальневосточных партийных боссах, какое бы место ни занимал регион в планах на будущее, его реакция была вполне предсказуема. 29 апреля 1985 г. он написал резолюцию: «Прошу рассмотреть предложение т.т. Гагарова, Черного, Авраменко, Прокопьева и проработать вопрос о мерах по комплексному развитию Дальневосточного экономического района в 1986–1990 гг. и на период до 2000 г. с учётом его большой экономической и оборонной значимости»⁶⁰.

На фоне уже разрабатываемой с 1970-х гг. Программы такая резолюция порождает для историка как минимум два вопроса: то ли в Центре о ней «забыли» или не воспринимали всерьёз, то ли в регионах затянули с её разработкой. В любом случае, принятие этой программы, судя по всему, ни в центре, ни в регионах не воспринималось как решенный вопрос, и со стороны последних требовалось её «продавить». И это происходило при неухабавших разговорах о важности Дальнего Востока и реальных шагах по

его освоению (развитие зоны БАМа уже само по себе было масштабной программой⁶¹). Неопределённость продолжалась ещё более года – до приезда на Дальний Восток М.С. Горбачёва. Причины этой неопределённости станут более ясны, если мы обратимся к анализу смысла и последствий этой поездки.

Визит первого лица государства традиционно имеет для региона ключевое значение, так было при Н.С. Хрущёве, Л.И. Брежневе и М.С. Горбачёве (оно сохранилось и в начале XXI в.). Именно в ходе таких визитов достигает наивысшей интенсивности обмен символическими ресурсами, проблемы регионов поднимаются с уровня рутинных согласований до «высокой политики». Государственный лидер, символизируя в себе всю полноту власти, направляет усилия всех заинтересованных участников в единое русло, берёт ответственность на себя, но и сам умножает свою легитимность. И Хрущев, и Брежнев в своих поездках и именно от первого лица публично объявляли масштабные планы относительно Дальнего Востока. Если говорить о публичной политике, то поездки по регионам могут рассматриваться как кульминация «единения власти с народом», непосредственного общения первого лица государства с гражданами без массы чиновных посредников, решение высшей властью давно наболевших местных проблем. Визит М.С. Горбачёва на Дальний Восток показывает нам как центральная власть задействовала эти ресурсы.

В ходе своей недельной поездки (25–31 июля 1986 г.) М.С. Горбачёв посетил Приморский и Хабаровский края, причём во Владивостоке и Хабаровске в рамках единой цели решались разные задачи. 25 июля 1986 г., когда Перестройка уже шла больше года, новый, но уже явно освоившийся на высоком посту Генеральный секретарь ЦК КПСС прибыл во Владивосток. Места следования кортежа по городу были заполнены людьми, которые забирались на деревья и крыши домов, была помята даже одна из машин кортежа⁶². Визит начался с награждения г. Владивостока орденом Ленина. В зале краевого драматического театра, где генсек вручил награду, он мог видеть большой транспарант вполне ожидаемого содержания:

«Владивостокцы ответят на награду Родины ударным трудом» — для этого и вручалась награда.

М.С. Горбачёв встречался с людьми города на Привокзальной площади, что демонстрировало его намерение по-новому вести дело в регионе. Он призывал: «Хватит рассматривать Дальний Восток только как источник сырья...» и обратился к горожанам: «...Хочу посоветоваться. Может быть нужна специальная государственная программа по развитию Дальнего Востока, которая бы охватывала все стороны – экономику, социальную сферу, особенно социальную?»⁶³. Хотя надо заметить, что намерение сделать упор на социальную сторону было зафиксировано ещё в «Основных задачах развития народного хозяйства СССР на 1976 – 1980», где говорилось, что «для обеспечения районов Сибири и Дальнего Востока кадрами предусмотреть более быстрые темпы строительства в этих районах жилых домов и культурно-бытовых учреждений»⁶⁴. Основная цель программы, которая к 1985 г. разрабатывалась 8 лет, была старой, это можно было слышать и в 1964 г.⁶⁵. В свете новых задач Перестройки, она требовала корректив (например, в указанную Генсеком социальную сторону), но такая постановка вопроса явно свидетельствует о том, что в данном случае доминировал политический аспект, во-первых, с целью привлечь симпатии людей, получив их поддержку в грядущих преобразованиях, а во-вторых, вдохновить их на «трудовой подвиг». На это очень рассчитывали некоторые из местных политических лидеров, в том числе и председатель приморского крайисполкома Д.И. Карабанов, убеждавший депутатов краевого Совета в том, что «политический и трудовой подъём приморцев, вызванный посещением края товарищем М.С. Горбачёвым, заботой партии о Дальнем Востоке, должен обеспечить успех в стартовом году пятилетки»⁶⁶. На это рассчитывал и сам М.С. Горбачёв, встречаясь с приморским партийным активом: «Если мы соединим всё это, чтобы Перестройка шла *и снизу, и сверху*, то и результат будет»⁶⁷.

Принятие программы, которая теперь как бы исходила лично от

Генерального секретаря, повышало и его популярность, и общую легитимность Центра. Историки метко подметили, что «за каждой программой (освоения восточных районов страны), как правило, стояло ощущение крупного физического резерва власти и соответствующей его масштабу волны общественной поддержки»⁶⁸.

Тем не менее, политический момент при всей его важности не подменял собой государственных задач. При том, что имела место точка зрения на эту Программу как на откровенно популистский ход⁶⁹, есть основания считать, что популизм был лишь её элементом и не самым значимым. Обратимся к встрече Горбачёва с партийным активом края. «...Дальний Восток, – говорил Генеральный секретарь, – по традиции называют форпостом страны на Тихом океане. Это, безусловно, верно. Но сегодня такой взгляд уже нельзя признать достаточным. Приморье, Дальний Восток надо превратить в высокоразвитый народнохозяйственный комплекс»⁷⁰. Но особенно нам важно, что основой для этого, по его мнению, должен был выступить созданный потенциал региона. И действительно, потенциал был создан немалый – объём промышленного производства за 1965–1985 гг. почти утроился⁷¹ (данный момент – один из важнейших в последующей судьбе Программы). Генсек явно даёт понять, что модернизационный рывок надо делать не столько за счёт ответственности Центра, но, главным образом, за счёт ответственности регионов (организаторской работы по лучшему использованию того, что уже создано). В ходе совещания прозвучала и формулировка «новая региональная политика», которая должна соответствовать курсу на ускорение, и один из приоритетов которой — «развитие восточных районов»⁷².

М.С. Горбачёв несколько иначе, чем Л.И. Брежнев, представлял причины возникших в регионе трудностей. Это «непонимание роли и значения экономики Дальнего Востока, а в конечном итоге – политическая недальновидность некоторых ответственных работников Госплана и Госснаба СССР, министров цветной металлургии, угольной

промышленности, энергетики и электрификации, ряда других ведомств. Значительную и немалую долю вины несут республиканские и местные органы». Впервые публично признавалась ответственность Центра за положением дел на Дальнем Востоке.

Намного жестче Генеральный секретарь говорил 31 июля того же года в г. Хабаровске. Его речь на собрании партийного актива края была резко контрастна владивостокской по возросшему критическому настрою. Он начал с констатации, что «...глубоких качественных изменений, которые закрепили бы тенденцию ускоренного роста, пока не произошло». И впервые применил термин «революция» к происходящим в стране процессам: «...Перестройка – ёмкое слово. Я бы поставил знак равенства между словами Перестройка и революция. ...У нас есть ещё, конечно, люди, которые слово Перестройка воспринимают с трудом, да и выговаривают его иногда даже с трудом⁷³». Ничего подобного не было сказано во Владивостоке, хотя управленческие и социально-экономические проблемы двух краёв, как мы увидим дальше, были практически идентичны.

Очевидно, дело было в личности первого секретаря Хабаровского крайкома А.К. Чёрного, который в отличие от недавно занявшего свой пост приморского коллеги*, руководил краем уже 21 год, олицетворяя собой «застойные» брежневские времена. Такой политике «кнута и пряника» можно дать объяснение. Несмотря на то, что 1986 г. был отмечен позитивной социально-экономической динамикой, партийное руководство уже тогда столкнулось с тотальным кризисом управляемости. И первый этап Перестройки, не в последнюю очередь, был попыткой найти тот управленческий слой, где гасятся импульсы ускорения. В начале Перестройки таким слоем представлялись ответственные партийные работники «со стажем», которые в глазах нового руководства прежде всего несли ответственность за «застой».

* Имеется ввиду Д.Н. Гагаров – первый секретарь Приморского крайкома в 1984 – 1989 гг.

Главный упрёк М.С. Горбачёва хабаровским руководителям – неумение вести организаторскую работу. Они допустили ситуацию, когда построенные предприятия с новым дорогим оборудованием в течение нескольких лет не используют в полном объёме свои мощности: «Это относится к 70 процентам промышленных объектов, введённых и реконструированных за 10 лет...» Вывод генсека был однозначен: «В общем, товарищи, надо менять стиль работы»⁷⁴. А.К. Чёрный увидел в этом «разносе» первый в стране сигнал высшего руководства открывать «огонь по штабам»⁷⁵. М.С. Горбачёв, в свою очередь, после посещения региона погрузился в нелёгкие раздумья о путях дальнейших преобразований в стране⁷⁶. Дальний Восток стал тем регионом, где М.С. Горбачёв «...начал публично обвинять среднее звено управленческой системы страны в недостатках, в саботаже»⁷⁷.

Основным официальным итогом поездки Генерального секретаря КПСС по региону было определение места и роли Дальнего Востока в предстоящей модернизации страны:

1. Комплексное использование богатейших природных ресурсов региона, прежде всего цветных металлов, леса. Ставилась задача – выдавать разнообразную продукцию глубокой переработки.
2. Ускоренное развитие ТЭК — освоение нефтегазовых богатств Сахалина: «...исходить надо из того, что Дальний Восток в перспективе должен не только снабжать топливом и энергией близлежащие районы, но и стать их солидным экспортёром».
3. «Опережающее развитие производственной инфраструктуры» и прежде всего строительной индустрии.
4. Рационализация научно-технической политики – вместо ситуации, когда машиностроительная продукция с местных предприятий идёт в европейскую часть страны, а оттуда идёт встречный поток, надо «...сделать упор на создание здесь мощных, хорошо технически оснащённых производств как для нужд самого региона, так и для вывоза».

5. Увеличение экспортного потенциала региона. «Осваивать прогрессивные формы экономических связей с зарубежными странами», «создавать совместные предприятия, специализированную экспортную базу».
6. Сконцентрироваться на решении задачи продовольственного самообеспечения. А для этого он посоветовал кооперироваться и с соседними странами.
7. «Формирование высокоразвитого комплекса отраслей, связанных с использованием ресурсов океана» — здесь должно быть всё: и рыболовство, и глубокая переработка продукции, и производство биологически активных веществ.
8. «Дальний Восток должен стать одной из ведущих всесоюзных здравниц, крупным центром внутреннего и международного туризма, включая океанический и высокоширотный»⁷⁸.

Перспектива развития региона получала с «благословения» М.С. Горбачёва всесоюзное значение. Кроме того, в этих восьми направлениях нашла своё отражение давняя мечта центрального руководства о переводе Дальнего Востока на самообеспечение, чтобы, принося доходы от экспорта (увеличивая «изъятие»), регион при этом сам обеспечивал себя всем необходимым. Все эти задачи были сопряжены с форсированным развитием социальной сферы, способной закрепить живущих здесь людей и привлечь ещё из других регионов.

При том, что идея «комплексности» развития была во многом политической, она имела и реальные экономические основания. Учёные-географы конца 1980-х гг. отмечали, что отсутствие комплексности было препятствием на пути дальнейшего развития: «Потери, которые народное хозяйство несёт в результате формирования региональных диспропорций, — срыв в энергоснабжении, отставание производственной инфраструктуры, несбалансированность числа рабочих мест и рабочих рук, огромный рост нерациональных перевозок и напряжённости на транспорте, тяжкие нарушения в природной среде — принимают такие размеры, что это

практически замораживает экономическое и социальное развитие»⁷⁹. То же можно сказать и о приоритете социального развития, выдвинутого Горбачёвым. Отставание социальной сферы приводило к тому, что строившиеся и расширявшиеся предприятия не имели необходимого количества рабочих рук. Генеральный секретарь говорил об этом в Красноярске: «Если сейчас круто не повернуться к интересам человека, вложенные миллиарды пойдут по ветру»⁸⁰.

На доработку программы ушёл год. Но это не значит, что этот год был «потерян». Ориентиром для деятельности на местах, как при предшественниках, стали критические замечания и указания М.С. Горбачёва, сделанные им в ходе поездки по региону. В Приморье была разработана «комплексная программа» по их выполнению. О подобной программе в Хабаровском крае неизвестно, но и здесь решения принимались «...в свете выводов и рекомендаций, высказанных Генеральным секретарём ЦК КПСС т. Горбачёвым М.С...». В Амурском обкоме, в августе 1986 г. специально рассматривался вопрос «О задачах областной партийной организации по ускорению социально-экономического развития в области в свете указаний и критических замечаний, высказанных Генеральным секретарём ЦК КПСС тов. Горбачёвым М.С. во время пребывания на Дальнем Востоке»⁸¹. Итоги этой поездки обсуждались на заседании Политбюро ЦК КПСС, где отмечалось что встречи и беседы с дальневосточниками «...служат новым стимулом перестройки всей жизни советского общества». На том же заседании была признана необходимость разработки долговременной программы развития Дальнего Востока⁸².

Уже в сравнительно благополучном 1986 г. для всех уровней власти прозвучал тревожный звонок: несмотря на то, что цели были чётко поставлены, а в стране усиливался «ветер перемен», на местах проблемы оставались прежними. В информационном потоке из регионов в Центр они объяснялись плохой работой министерств и ведомств, которые не выполняли свои обязательства, обесценивая усилия партийных органов⁸³. В документах

Приморского крайкома, посылаемых в Центр, изображалась следующая ситуация: в крае всплеск трудового энтузиазма, трудящиеся активно работают на претворение в жизнь указаний и критических замечаний М.С. Горбачёва. В тоже время виновниками проблем назывались центральные ведомства: «...намеченные мероприятия не позволяют добиться безусловного выполнения указаний Центрального комитета КПСС по обеспечению ускоренного ввода жилья и соцкультбыта, так как ряд министерств, в числе которых: Минводхоз СССР, Минтрансстрой СССР, Минлегкпром СССР, Минжилкомхоз РСФСР, Минсельхоз СССР в 1987 году планируют снижение ввода этих объектов относительно текущего года»⁸⁴.

Сама Программа была принята 19 августа 1987 г. Постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР и сформулирована как «Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области до 2000 г.» (ДГП, Программа). ЦК КПСС и Совет Министров СССР отмечали: «...ускорение комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области является конкретным выражением *региональной экономической политики партии*, выработанной XXVII съездом КПСС»⁸⁵. Таким образом, «политика», если и предполагалась в отношениях Центр – регион, то именно как «экономическая», и всё политическое в этой программе, особенно на стадии выполнения, должно было заключаться, во-первых, в объединении единой целью министерств и ведомств; во-вторых – в работе региональных партийных органов по организации соответствующего трудового подъёма среди местного населения. Данная программа предполагала масштабные централизованные инвестиции (порядка 200 млрд. руб.) и резкое, примерно в 2,7 раза⁸⁶, ускорение темпов экономического развития. В ближайшие 15 лет планировалось создать экономический потенциал примерно равный тому, что был накоплен на Дальнем Востоке за все годы советской власти, общий экономический рост с 1985 г. по 2000 г. предполагался на уровне 250%⁸⁷.

Известно, что ДГП, оказав некоторый позитивный эффект на развитие региона, в итоге осталась невыполненной. Академик П.А. Минакир делает вывод, что «программа не смогла переломить уже оформившиеся к концу 80-х годов негативные тенденции на Дальнем Востоке». Средний темп прироста промышленного производства в регионе в «программные» 1987–1990 гг. составил 3%, что было даже меньше наихудшей за предшествующие 15 лет пятилетки 1981–1985 гг.⁸⁸ В чём же причина?

Сегодня считается общепринятой точка зрения, что у страны просто не было средств на масштабные инвестиционные проекты, что это был своеобразный популистский ход М.С. Горбачёва. Это относилось ко всей программе ускорения. В частности, вот как видит эту проблему А.В. Шубин: «Для технической модернизации хозяйства нужны были огромные средства (кстати, те же 200 млрд. руб., что и на ДГП). Где взять эти средства? Те статьи экономии, на которые рассчитывал Горбачёв (оборона, сокращение управленческого аппарата и др.) ещё не были получены. Горбачёв не располагал и ресурсом, который в свое время позволил Сталину осуществить модернизацию – массой дешёвых рабочих рук разорённого крестьянства»⁸⁹. Шубин связывает решение проблемы с постиндустриальным преобразованием общества, необходимость которого не осознавали теоретики КПСС.

Экономист В.А. Мау и историк А.В. Шубин отмечают противоречивость капиталоемких задач ускорения и социальных мероприятий (например, антиалкогольная кампания), подрывающих доходы государственного бюджета⁹⁰. Известный дальневосточный экономист П.А. Минакир также считает, что Программа исходила из ошибочной предпосылки сохранения политики «мягких бюджетных ограничений», для которой уже не было ресурсов⁹¹. Если рассуждать с макротеоретических позиций, то можно вспомнить и геополитическую теорию Р. Коллинза, и показать, что страна и без того находилась в мощном ресурсном напряжении и такая программа, тем более, что была не единственной, только «добила»

советскую экономику. Однако исторический и политический анализ трудностей выполнения этой программы даёт основания считать, что вышеприведённый взгляд отражает лишь часть проблемы.

Очевидно, что у страны, особенно в связи с Чернобыльской катастрофой в 1986 г. и землетрясением в Армении в 1988 г., был серьёзный дефицит финансовых и прочих средств. Однако не менее очевидно и то, что предусмотренные на ДГП 200–250 млрд. руб. должны были появиться не сами собой, а в результате политики ускорения. Здесь была жесткая взаимосвязь. Мобилизация и модернизация должны были давать отдачу уже в процессе, а не когда-то в итоге. Соответственно, должны были увеличиваться ресурсы Центра, перераспределяемые министерствами и ведомствами. Но этого-то как раз и не получилось, и мы попытаемся разобраться, почему не получилось и как это повлияло на отношения по оси Центр–регион.

1.3. Управленческий потенциал государства как ключевой фактор взаимоотношений центра и регионов в советской системе управления

Реализация Программы развития Дальнего Востока должна была обеспечиваться путём взаимодействия и взаимоусиления потенциалов центральной и региональной власти. В судьбе этой Программы отразилась судьба всей политики «ускорения» развития страны⁹², и понимание причин её неуспеха делает более ясными экономические провалы Перестройки. Уже на старте модернизации региона управленцы столкнулись с нехваткой ресурсов, которую можно объяснить как их чисто физическим дефицитом, так и неисполнением Центром принятых на себя обязательств. Высшее государственное руководство продемонстрировало неспособность не только мобилизовать материальные ресурсы, но и навязать свою волю министерствам и ведомствам. И в документах, направляемых в 1986–1988 гг. из Приморского и Хабаровского краёв в Москву, мы видим претензии

именно к ответственности Центра⁹³.

Реализация ДГП стала «буксовать» уже на старте, и существенная доля ответственности за это лежала на региональном руководстве, которое должно было обеспечивать ускорение на местах. Именно на этом уровне должны были реализовываться решения, принятые в Москве. Но какие «рычаги» имелись в крайкомах и обкомах для проведения политики Центра? Главным объектом воздействия краевых и областных комитетов были хозяйственные и партийные руководители, трудовые коллективы. Они составляли различные категории общества, от которых хотя и требовалось одно – интенсификация труда, повышение ответственности, но методы к ним применялись разные.

Хозяйственные руководящие кадры, ответственные партийные работники среднего звена были неотъемлемой частью власти, являлись нижестоящими передаточными звеньями, роль которых состояла «проведении линии» Партии непосредственно в трудовых коллективах. Для региональной власти это была социальная база, от которой зависел успех политики партийного руководства. В этой связи характерно, что уже 16 марта 1985 г., т.е. через пять дней после избрания М.С. Горбачёва на пост Генерального секретаря, возглавлявший Приморский край Д.Н. Гагаров выступил на IX Пленуме крайкома с докладом по кадровой политике. Отметив, что выросшее на 17,1% производство и введённые 70 предприятий за годы одиннадцатой пятилетки есть «убедительный показатель возросшего качества работы большинства руководящих кадров»⁹⁴, он обрушивался с критикой на хозяйственников, «отдельные» из которых «...работают ни шатко, ни валко, не отвечают современным требованиям, проявляют чрезмерную осторожность, излишнюю робость в делах, предпочитают действовать по наезженной колее. У ряда руководителей притупилось *чувство ответственности за порученное дело*, некоторые из них несамокритичны в оценке своей деятельности, допускают расхлябанность и неорганизованность, низкую исполнительскую дисциплину»⁹⁵ (*выделено нами. – А.С.*). За выражением «отдельные из них» крылось каждое четвёртое

предприятие, и почти половина коллективов в промышленности, которые систематически не выполняли планы и обязательства⁹⁶. Указанная Гагаровым причина негативных явлений – «снижение требовательности со стороны партийных организаций»⁹⁷ – даёт возможность понять, что стержнем мобилизации предполагалось сделать партийный контроль.

Более конкретно данные идеи были рассмотрены на майских пленумах крайкомов, т.е. уже после «исторического» апрельского Пленума ЦК КПСС. В Приморье Д.Н. Гагаров поставил задачу: «...добиться того, чтобы каждый на своём месте, работал добросовестно и с полной отдачей»⁹⁸ (курсив наш – А.С.). Об уровне пространственной унификации власти говорит и то, что первый секретарь Хабаровского крайкома А.К. Чёрный, проводя через пять дней свой майский Пленум, сформулировал те же цели и почти теми же словами: «Разжечь творческую инициативу и активность людей, добиться, чтобы каждый на своём месте трудился добросовестно и с полной отдачей сил»⁹⁹ (выделено нами. – А.С.). Такая идентичность объясняется тем, что то же самое говорил чуть ранее Генеральный секретарь ЦК КПСС. А.К. Чёрный также указывал на аналогичную коренную проблему хабаровского хозяйства: «...созданный производственный потенциал используется пока чрезвычайно слабо». Сыпал те же упрёки к хозяйственным руководителям: «неорганизованность и благодушие... безответственность»¹⁰⁰. Хабаровским партийным комитетам, первичным партийным организациям предписывалось, «...используя все формы и средства массово-политической и организаторской работы, широко организовать разъяснение в трудовых коллективах и по месту жительства положений и задач, содержащихся в документах апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС...»¹⁰¹

Подобные цитаты можно продолжать, но и приведённые выше позволяют сделать ряд заключений. Во-первых, государственная машина работала в едином ритме, импульсы из центра воспринимались и распространялись с минимальным временным лагом (что заставляет усомниться в справедливости представления об оппозиции прогрессивного

Центра и провинции как «моря традиционности», отразившейся в распространенном представлении, что на Дальний Восток Перестройка пришла лишь с визитом в регион самого М.С. Горбачёва). Во-вторых, региональное партийное руководство видело проблему в ослаблении управляемости партией социально-экономическими процессами. В-третьих, решение этой проблемы виделось Центром через восстановление партийного контроля на всех уровнях, но главное – на уровне хозяйственных руководителей.

Политическое руководство во главе с М.С. Горбачевым понимало, что кризис в управлении назревает и пошатнувшееся партийное влияние предстояло одновременно восстанавливать и усиливать. На уровне хозяйственных и партийных управленцев это должно было достигаться, как это было и прежде, их интеграцией непосредственно в номенклатуру и личными контактами – от патрон-клиентских отношений до жесткого прессинга. Пример последнего варианта, хронологически не совсем подходящего, но зато показательного, даёт обсуждение в приморском крайкоме в 1983 г. (тогда первым секретарём был В.П. Ломакин) деятельности А.В. Жирмунского на посту директора Института биологии моря. «...Вы должны когда-то осознать, — говорил ему первый секретарь, — что вам надо работать как директору. Вы сегодня при институте высокооплачиваемое приложение, а институтом не руководите... Вы говорите, что уйдёте. Нет, так вы не уйдёте, мы попробуем вас позаставлять работать, а если нет, то с треском выгоним»¹⁰². Что же значило в понимании региональной власти «руководить»? Об этом можно судить по приводимому самим Ломакиным в пример типу «идеального директора» – М.А. Дардыкина, главы Владивостокского судоремонтного завода: «Он в совершенстве знает производство, у него неистребимо стремление к новому, прогрессивному. *Но он ещё и регулярно выступает перед коллективом с политическими докладами, является одним из лучших в краевом центре пропагандистов, возглавляет заводскую народную дружину, постоянно*

наведывается в рабочие общежития»¹⁰³ (выделено нами. – А.С.). Хорошо руководит тот, кто ответственно проводит партийную линию, является агентом партии, организуя и вдохновляя трудовые коллективы. Об этом косвенно свидетельствует и сделанный на втором году Перестройки упрёк приморского крайкома к генеральному директору объединения «Спаскцемент» В.Л. Иваницкому: «Редко бывает в цехах на партийных собраниях, нерегулярно участвует в проведении единых политдней... В объединении не проводятся идеологические планёрки»¹⁰⁴.

О понимании региональной властью сути и задач «партийного руководства экономикой» даёт некоторое представление справка о работе Бикинского горкома КПСС по совершенствованию партийного руководства экономикой района. Работа с руководством предприятий состояла: во-первых, в ежемесячном анализе на бюро горкома КПСС итогов работы предприятий города; во-вторых, в проведении «встреч с хозяйственными руководителями по ожидаемым результатам выполнения текущих производственных планов». Политическое обеспечение заключалось в идеологическом воздействии: устной и наглядной агитации, политической и экономической учёбе, поддержании и распространении «патриотических инициатив трудящихся», направленных на сверхплановый рост производительности труда, снижение себестоимости продукции¹⁰⁵. Важно, что в дискурсе «идеологической работы» отсутствует вопрос об идеологическом влиянии на хозяйственных руководителей и высокопоставленных партийных работников. Здесь упор делается на личные контакты: встречи, совещания. Идиллическую картину партийного руководства директорским корпусом изображал первый секретарь Амурской области С.С. Авраменко на примере работы Благовещенского горкома, где удавалось «...активно влиять на производственные процессы и внимательно следить за деловым ростом руководителей, вовремя приходить на помощь, предостерегать от возможных опрометчивых шагов»¹⁰⁶.

Хотя хозяйственники всё больше и больше осознавали, что основные

ресурсы находятся в их руках, Горбачёв и его единомышленники питали иллюзии, что Партия и хозяйственное руководство будут воздействовать как единое целое на «массы трудящихся». Вот, например, что пишет М.С. Горбачёв: «Мы рассчитывали, что, как на всех предыдущих этапах, КПСС и на этот раз станет авангардом Перестройки. При этом мы имели в виду не только партию как общественный организм... но и номенклатуру, потому что именно она была у рычагов управления, именно её представители имели административный и политический опыт и занимали ключевые позиции во всех структурах власти и общества»¹⁰⁷.

Но, несмотря на тесную видимую интеграцию партийных и хозяйственных управленцев, первые по отношению ко вторым выступали в роли вышестоящей контролирующей инстанции. Партийный контроль формально был всепронизывающим, и поэтому его сложно выделить как целостную систему. Вот как его описывает Н.Т. Хромовских: «...партийный контроль – это не подмена, это не голое администрирование, это правильно выбранная форма воздействия вневедомственного органа на общую политику развития государства, отрасли, предприятия... Описать в деталях систему партийного контроля вряд ли кому удастся. Можно вспомнить только часть её. И только потому, что процесс контроля проходил от восхода и до захода солнца»¹⁰⁸.

Основные формы контроля над руководящими кадрами были выработаны в предшествующие годы: аттестация, собеседования, стажировка, отчёты на бюро, собраниях перед членами партии, трудовыми коллективами. В Приморском крае за 1985–1986 гг. аттестацию прошли 14 тыс. руководителей, более чем 5 тыс. хозяйственных, советских, профсоюзных кадров. На 75% номенклатурных работников партийных комитетов были обновлены характеристики. За 1985–1987 гг. кадровые вопросы обсуждались в краевом комитете более 200 раз¹⁰⁹.

В воздействии партии на «трудовые коллективы» важнейшее место также отводилось традиционной агитационной работе, «направленной на

решительный подъём трудового энтузиазма». В Хабаровском крайкоме сформулировали «главную задачу», стоящую перед идеологическими органами края на 1985 г.: «...мобилизовать всех трудящихся края на ударный труд, выполнение планов и социалистических обязательств текущего года и одиннадцатой пятилетки в целом»¹¹⁰.

Партийного контроля «сверху» на уровне трудовых коллективов как такового не существовало, так как официально сама КПСС – это, прежде всего, партия рабочих, выражающая именно их интересы. Наоборот, сами рабочие должны были помогать партии контролировать хозяйственное руководство. Именно так можно понять Д.Н. Гагарова, который в марте 1985 г. призывал: «...следует так поставить дело, чтобы каждый руководитель находился под контролем *и сверху, и снизу...*»¹¹¹ Рабочих и весь советский народ пытались вновь «вдохновить».

Приморскому руководству идеологическая работа виделась как необходимость подвести под планы «солидную базу убеждения»¹¹². Для этого краевые партийные организации, как думало местное руководство, «располагали внушительными средствами». В середине 1980-х гг. «приморский отряд коммунистов» насчитывал примерно 130 тыс. чел., в Хабаровском крае – около 100 тыс. чел.¹¹³, 3250 первичных партийных организаций, которые управлялись 35-ю горкома и райкома партии¹¹⁴. Крайком располагал 71 тыс. агитаторов, политинформаторов, пропагандистов, лекторов¹¹⁵. Как будто страна вернулась в 30-е годы. Ставилась задача – «...в каждой бригаде должен быть агитатор, каждый бригадир должен участвовать в агитационной работе»¹¹⁶. В Амурской области насчитывалось 21 336 агитаторов, кроме того, в 1984 – 1985 гг. здесь работало 675 школ научного коммунизма по актуальным проблемам идеологической работы и социалистическому образу жизни с охватом 16 тыс. слушателей. В Домах культуры, клубах действовало около 200 общественно-политических клубов¹¹⁷.

В инфраструктурном плане крайкомы располагали клубными

учреждениями (200 в Приморье и 614 в Хабаровском крае)¹¹⁸, сетью кинотеатров, библиотек, другими центрами проведения массовых мероприятий. В Приморье работало около 1500 кинолекториев с соответствующей тематической направленностью: «Решения XXVI съезда – в жизнь», «Продовольственная программа в действии», «Два мира – два образа жизни», «Патриот», «Подвиг». 300 лекториев действовало по антиалкогольной тематике «Пьянству – бой!», «Трезвость – норма жизни» и др.¹¹⁹ К месту пришлось празднование пятидесятилетия стахановского движения, в ходе которого по краю прошли хроникальные киноленты: «Государственное отношение», «Что могут простые люди», «У качества свои секреты» и т.д.

Первый секретарь Хабаровского крайкома Черный рассматривал клубные и спортивные сооружения как «резерв для улучшения работы с людьми», здесь должны были проводиться лектории по трезвости, по проблемам науки, техники, экономики¹²⁰. В организацию трудового подъёма пытались включить отделения общества «Знание», проводившего лектории по самым различным направлениям идеологического воспитания и научно-технического прогресса. В Приморском крае достижения НТР призваны были распространять 223 преподавателя Дальневосточного политехнического института^{*121}.

Традиционная ключевая роль в идеологическом воздействии на людей отводилась средствам массовой информации – телевидению и прессе. Стоит заметить: Советский Союз на излёте своего существования располагал самой крупной в мире системой телевизионного вещания, включавшей 160 программных радио-телецентров, более 18 тыс. телевизионных передатчиков, 10 спутников, 500 тыс. км наземных линий связи¹²².

Судя по квартальным тематическим планам и отчётам о работе Амурского областного теле- радиокomiteта, в начале 1980-х годов «...все программы, включая детские и молодёжные, по-прежнему ориентировались

* Дальневосточный государственный технический университет им. В. Куйбышева.

на выполнение решений съездов КПСС, партийных документов и празднование дат, связанных с историей советского государства»¹²³. В этом регионе двигать вперед дело Перестройки должны были рубрики: «Трезвость – норма жизни»; «Хозрасчёт и самофинансирование»; программа «Телевизионная школа передового опыта» и даже такая специфическая для сельскохозяйственного региона передача, как «Трактору – долгий рабочий век»¹²⁴. Примерно то же мы видим и в тематическом плане по Приморскому телевидению и радиовещанию на II квартал 1985 г.: «Пятилетка – дело каждого», «Наше дело нами и ставится», «Слово о рабочей чести», в рамках последней рубрики предполагалось организовать серию выступлений «знатных тружеников края» на тему «личной ответственности каждого за порученное дело»¹²⁵.

Работники приморской редакции газеты «Красное знамя», как и в прежние времена, видели свою задачу в пропаганде идей «...мобилизации коммунистов, всех трудящихся края на борьбу за успешное выполнение производственных планов». Мобилизация должна быть, прежде всего, идеологической. Планируемые рубрики: «Соревнование: нравственный смысл» («идеологическое обеспечение социально-экономических задач пятилетки»); «Твоя жизненная позиция» — рассказывать о людях «с высокими идейными убеждениями», «Единственная привилегия коммуниста» — «о роли ответственности коммунистов в деле выполнения уставных требований»; «Права и ответственность» — статьи и корреспонденция юристов по вопросам укрепления трудовой и производственной дисциплины, образцового общественного порядка, борьбы с хищениями социалистической собственности»¹²⁶.

В Амурской области, помимо всего прочего, практиковались рейсы «агиттеплохода» обкома КПСС и агитпоезда Тындинского горкома, курсировавшего по Байкало-Амурской магистрали¹²⁷. Причем увеличивались и расходы на новые формы. Идеологическая работа по мобилизации трудящихся становилась все более затратной.

В начале Перестройки региональные власти ставили цели перед идеологическим аппаратом: мобилизовать людей на ударный труд, повысить их социальную активность (конечно, в нужном для власти русле). Руководство всерьёз рассчитывало вдохновить людей силой убеждения, используя развитую сеть Домов культуры, клубов, наработанный арсенал средств пропаганды, отряды партийных агитаторов. Например, А.К. Черный, призывал включиться в этот процесс хабаровских художников, писателей, артистов, которые должны были встречаться с тружениками заводов и полей, прославлять их трудовые подвиги¹²⁸.

Для тех, кто не внимал «убеждениям», предусматривались другие средства. Административный контроль (речь идёт не о партийном контроле, а о контроле, осуществлявшемся административными и силовыми органами государства) не уступал по значимости идеологической политике партии. Это была наиболее привычная и, как казалось, легко исполнимая мера для советского руководства.

На бумаге всё выглядело просто и эффектно. Например, Приморский крайком своим постановлением от 23 декабря 1986 г. «О мерах по выполнению постановления ЦК КПСС от 20 ноября 1986 г. «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении прав и законных интересов граждан» просто обязал горкомы, райкомы КПСС, партийные, профсоюзные, комсомольские организации, советские, хозяйственные и правоохранительные органы «широко развернуть целеустремлённую и последовательную работу» в этом направлении¹²⁹. В утверждённом этим же постановлением плане мероприятий был традиционный набор средств: «усиление политического руководства правоохранительными органами»; «повышение внимания к вопросам укрепления социалистической законности, правопорядка и трудовой дисциплины»; «систематический анализ» этих вопросов на всех партийных уровнях; призывы «улучшить работу по подбору, расстановке и воспитанию кадров органов прокуратуры, юстиции и внутренних дел»; «повышение

ответственности депутатов Советов, хозяйственных руководителей за соблюдение законов»¹³⁰. О том, что в ускорении экономического развития правоохранительным органам отводилась одна из ключевых ролей, свидетельствует решение Приморского крайкома закрепить за ними до 1 марта 1987 г. по 1–2 крупных предприятия, совхоза, колхоза, учебных заведений с неблагополучным состоянием дел по соблюдению трудового законодательства и профилактике правонарушений¹³¹.

Идеологическое воздействие должно было дополняться материальными стимулами, которые в советских реалиях заключались не только в увеличении благосостояния, но и в стремлении государства связать эти доходы с результативностью труда работников¹³². В результате расширения экономической самостоятельности и ответственности предприятий должна была произойти дифференциация по принципу: работающий эффективно будет получать больше, чем раньше, а доходы неэффективных работников снизятся. Это должно было мобилизовать людей на более активный труд и двинуть вперед экономику. Но, чтобы этот принцип заработал в рамках советской экономики, требовался действенный административный контроль как за распределением экономических ресурсов, так и за работающим населением, которое к этому времени адаптировалось к уравнительной системе. В противном случае и работники, и целые предприятия могли обеспечивать себе дополнительные доходы в рамках теневой экономики, которая к середине 80-х гг. приобрела большой размах¹³³. Возможно, это была главная причина того, что Перестройка начиналась в том числе и с борьбы с «нетрудовыми доходами».

Преодоление фрагментации номенклатуры, начавшейся как минимум со времени Хрущева, максимальное задействование личных контактов и партийного контроля на уровне управленцев, усиление идеологического воздействия, административного контроля и экономических стимулов на уровне трудовых коллективов – таковы были намечаемые формы и методы региональной власти по проведению в жизнь задач, поставленных высшим

руководством страны.

В середине 1980-х гг., что казалось действительно нужным советскому руководству, так это «решительно взяться» за хронические проблемы и начать управлять страной. Эти методы оформились и закрепились многолетней практикой, концептуально и практически опирались на представление советской власти о советском обществе. Однако указанный арсенал средств воздействия на социум привёл к результатам во многом противоположным тем, которые ожидало руководство. Какие причины и факторы данного явления и какие последствия это имело для взаимоотношений Центра и регионов? Анализу вопроса посвящен следующий параграф.

1.4. Противоречия мобилизационной системы государственного управления и складывания потребительского общества

То, что реформы изначально опирались на традиционную систему управления, не является ни ошибкой, ни свидетельством лукавства команды М.С. Горбачёва. Советская модель государственного управления долгое время считалась весьма действенной не только советскими управленцами и идеологами, но и ведущими западными интеллектуалами. В 1968 г. американский политолог С. Хантингтон в своей знаменитой книге «Политический порядок в меняющихся обществах» относил СССР к странам, демонстрирующим пример эффективного государственного управления¹³⁴. Примерно тогда же один из крупнейших историков современности Ф. Бродель отмечал, что в СССР установлен режим «...политической диктатуры, ...где существует одна-единственная дисциплинированная и «монолитная» политическая партия, противоречия в которой проявляются только на уровне драматического столкновения личностей»¹³⁵. В то время на Западе крепло мнение, что Советский Союз, пусть и «особым путём», но всё же сумел войти в привилегированный клуб успешных государств.

Во второй половине 1980-х гг. некоторые западные учёные уже серьёзно сомневались в эффективности советского государственного

управления¹³⁶, но один из самых авторитетных американских историков Ч. Тилли в своей последней книге всё же относил СССР времён М.С. Горбачёва к странам с высоким государственным потенциалом¹³⁷. Такая позиция во многом совпадает с научными и обыденными представлениями, распространёнными в России о том, что М.С. Горбачёв демонтировал неограниченную власть генерального секретаря ЦК КПСС и всепронизывающее влияние самой партии, закреплённое в 6-й статье советской Конституции. Это представление ёмко сформулировал известный писатель и общественный деятель Ф.М. Бурлацкий: «Горбачёв оказался тем человеком, который сознательно или скорее бессознательно подрубил фундаментальные сваи не только коммунизма, но и всего великого государства». Под этими сваями понималась, конечно, КПСС – «18-ти миллионная организация, спаянная дисциплиной, скреплявшей всю систему от завода и кооператива, школы и университета до правительства и Верховного Совета СССР»¹³⁸. Действительно, если реформаторски настроенный правитель имеет в своём распоряжении действенный механизм проведения в жизнь государственной воли – зачем же от него отказываться? В этом вопросе коренятся истоки различных интерпретаций замысла и печальных итогов Перестройки – вплоть до целенаправленного предательства национальных интересов правящей верхушкой. Однако вопрос, насколько в реальности был действенен этот механизм, как в начале реформационного процесса, так и по мере его развития, часто остаётся без должного анализа. Рабочая гипотеза нашего исследования состоит в том, что основные управленческие барьеры, снижавшие государственный потенциал, обуславливались неадекватным восприятием властью реальных изменений общества, как в среде управляемых, так и в среде управляющих. В результате этого несоответствия ко времени и в процессе Перестройки управленческая компетенция руководства оказалась на недопустимо низком уровне.

Очевидно, что обозначенная проблема слишком масштабна, чтобы быть удовлетворительно рассмотренной в формате главы, по этой причине

мы ограничимся строго определённым контекстом её анализа. Мы рассмотрим те идеологические иллюзии политического руководства, которые оказали прямое негативное влияние на взаимоотношения Центр – регион, из-за которых региональный уровень оказался в глазах центрального руководства главным виновником управленческих провалов, при том, что более реальной причиной этих провалов являлась общая некомпетентность всех уровней государственного управления.

Высшее руководство рассматривало общество, прежде всего высокоинтегрированным, единым. Официальный образ общества можно найти в преамбуле Конституции СССР 1977 г., где оно характеризовалось как «...общество зрелых социалистических общественных отношений, в котором на основе сближения всех классов и социальных слоёв, юридического и фактического равенства всех наций и народностей сложилась новая историческая общность людей – советский народ... Общество высокой организованности, идейности и сознательности трудящихся»¹³⁹. Главным интегратором общества была призвана выступать Коммунистическая партия Советского Союза, которую и новый лидер страны М.С. Горбачёв видел как организацию, объединяющую более чем 19 млн. чел., «...спаянных единством цели, воли и дисциплины»¹⁴⁰. Партия представлялась эффективным инструментом модернизации. Хотя в КПСС состояла меньшая и, можно говорить, лишь небольшая часть советских людей – менее 10%, число лиц, избранных в различные государственные и общественные органы, достигало трети взрослого населения страны¹⁴¹.

Советское руководство декларировало массовую поддержку проводимой политики. М.С. Горбачёв убеждал партийный актив Краснодарского края в сентябре 1986 г.: «Тем, кто ещё стоит в стороне от Перестройки (судя по всему имелась в виду тихо сопротивляющаяся региональная номенклатура), кто выжидает, рассуждая: посмотрим, получится ли что из всего этого, хочу сказать, и уверен, вы меня поддержите, — обязательно получится. Гарантия тому – единство партии и народа. Оно

сегодня налицо»¹⁴². Наличие такого единства было управленческой необходимостью. Обществоведы середины 1980-х гг. писали: «Важная черта политики партии и условия её действенности – способность направить на последовательное выполнение принятых решений усилия партийных органов любого уровня и всех членов партии и на этой основе *мобилизовать всё общество* на решение поставленных задач»¹⁴³. Эти теоретические выводы вполне соответствовали риторике практиков-управленцев. Например, председатель Приморского краевого Совета Д.И. Карабанов в конце 1985 года так характеризовал восприятие людьми концепции ускорения: «с этой концепцией партия идёт к своему XXVII съезду, с ней выступает перед народом, *который всецело одобряет и поддерживает её стратегические установки, рассматривает их реализацию как своё кровное дело*»¹⁴⁴ (выделено нами. – А.С.). Из этой иллюзии единства и массовой поддержки происходила отмеченная исследователями уверенность советского руководства в «...возможности быстрого решения самых различных проблем, накапливавшихся в стране в течение длительного периода»¹⁴⁵.

Можно говорить об изначальном консенсусе политического руководства по поводу того, что общество желало тех перемен, в направлении которых задумывалась Перестройка. Лидеры страны уловили «коллективное бессознательное» стремление людей к переменам, «страна была беременна Перестройкой», скажет потом М.С. Горбачёв¹⁴⁶. Кроме того, была убеждённость и в том, что Партия как политический институт управления и общество располагали мощным потенциалом, позволяющим эти перемены провести.

Помощник М.С. Горбачёва А. Черняев, вспоминает: «Первоначальным импульсом «Перестройки» ...была убеждённость в огромном и, в принципе, здоровом потенциале советского строя, а также в наличии такого надёжного ресурса для преобразований как партия, обладающая «передовой теорией марксизма-ленинизма» и «способная горы свернуть. Рассчитывали и на низовую энергию и квалификацию рабочего класса»¹⁴⁷. Ему вторил и

секретарь ЦК КПСС В.П. Никонов во время посещения Амурской области в мае 1986. г.: «Мы настолько сейчас имеем богатейший человеческий потенциал, что, если каждый займёт активные позиции в своей трудовой жизни, нам любая задача по плечу...»¹⁴⁸

Даже в середине 1988 г., когда М.С. Горбачёв поставил на повестку дня необходимость политических реформ как условия успеха Перестройки, он всё ещё декларировал убеждённость в народной поддержке избранного курса. «Консолидируются силы революционного обновления. Люди поверили в Перестройку, они требуют неуклонно двигаться вперёд и только вперёд», — так начинал Генеральный секретарь свой доклад на XIX партконференции. Прежде всего, речь шла о рабочем классе, который «трудом выражает поддержку Перестройке»¹⁴⁹.

Итак, 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. Они явились основой для завышенных ожиданий руководства по поводу эффективности проводимой им политики.

На самом деле представление о советских людях, забывавших себя в стремлении совершить трудовой подвиг, было далеко от реальности. Официальная идеология, заикленная на трудовых победах 30-х гг., Великой Отечественной войны и послевоенного времени, не заметила изменений общества в 1950–1970-х гг., когда произошёл мощный рывок в благосостоянии советского народа. По сути, обозначенный период являл собой медленный, но неуклонный переход от общества аскетизма и труда к обществу потребления, формирование которого — это не добрая воля высшего руководства, равно как и не его ошибка, но скорее управленческая необходимость для власти, отказавшейся от политики массовых репрессий¹⁵⁰. Как отмечает А.В. Шубин, после апогея тоталитарного проекта с середины 1950-х гг. формировался компромисс между коммунистическим проектом и

советским обществом, выразившийся «...в распределении ресурсов между задачами модернизации и обороны – с одной стороны, и социального государства и народного потребления – с другой»¹⁵¹. Смысл этого процесса удачно сформулировал Г. Дерлугьян: «Советская система, избавившись от кнута, теперь не успевала печатать пряники, чтобы поддерживать хотя бы статичную видимость системной управляемости»¹⁵². Для советской системы непрерывного развития, это означало, что эффективный труд людей должен теперь обеспечиваться не постоянно нависающей угрозой их свободе и жизни, а неуклонным ростом благосостояния, что и происходило на деле.

К 1980-м годам социальные результаты этой политики были налицо. Хотя трудно не признать убогость советских «структур повседневности», все же следует сравнивать их не только с Западом, но с собственным прошлым и с подавляющим большинством «незападного» мира. Все, что считалось в середине 1980-х гг. атрибутом материального благополучия (отдельная квартира, автомобиль, бытовая техника и др.), прочно вошло в повседневную жизнь советского человека примерно за 30 предперестроечных лет. Если в 1950-е гг. подавляющее большинство советских людей жило за чертой бедности, то к началу 1980-х гг. средние заработки (около 200 руб. в месяц) уже вдвое превышали прожиточный минимум¹⁵³. На Дальнем Востоке с 1965 по 1985 г. зарплата выросла по всем отраслям более чем вдвое, в том числе по промышленности — со 165 до 341 руб., по сельскому хозяйству со 115 до 285 руб.¹⁵⁴ Вслед за ней росло и производство продовольствия и материальных благ, в том числе и строительство жилья, но значительно меньшими темпами¹⁵⁵. Тем не менее, массовое жилищное строительство 1960–1980-х гг., сделало отдельную квартиру основным типом жилища¹⁵⁶. За 1971–1985 гг. каждая вторая дальневосточная семья улучшила свои жилищные условия¹⁵⁷. Известно, что приобретение квартиры производит комплексный потребительский эффект – в новом жилище производится ремонт, приобретается новая мебель и т.д., таким образом, интересы советских людей устремились на обустройство своего быта.

Параллельно с улучшением жилищных условий страна с 1970-х гг. переживала массовую автомобилизацию. На Дальнем Востоке за предперестроечное десятилетие количество автомобилей на одну тыс. чел. увеличилось с 26,3 до 40,8¹⁵⁸ — эти скромные цифры, тем не менее, демонстрируют рост в 2 раза и свидетельствуют о раскрутке «маховика» потребления. На Волжском автомобильном заводе, кстати, существует легенда, что Е.К. Лигачёв в своё время назвал этот завод, сделавший автомобиль массовым товаром, «могильщиком социализма»¹⁵⁹. Судя по всему, он не ошибался — некоторые экономисты и общественные деятели считают, что вследствие массовой раздачи населению земельных участков и быстрой автомобилизации населения начался процесс перерождения советского общества в мелкобуржуазное¹⁶⁰. Примерно о том же говорят и историки указывающие на переживаемую страной в 1960–1980-х гг. «потребительскую революцию», стимулирующую «внутреннее разложение» советского общества, — рост значимости интересов связанных с личными доходами и собственностью¹⁶¹. При всем этом рост потребительских интересов советских людей не находил должного удовлетворения. 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 положению¹⁶².

Неудовлетворённость потребительских настроений лавинообразно обрушивалась на региональную власть по всем доступным каналам обратной связи. Например, в ходе избирательных кампаний в Советы народных депутатов в Хабаровске в 1985 г. от избирателей поступило 5945 заявлений и предложений, 90% которых касалось улучшения коммунального, бытового и транспортного обслуживания¹⁶³.

Одним из важнейших каналов обратной связи власти и общества в советское время были письма трудящихся в партийные органы. В связи с этим представляет интерес тематическое распределение писем в

Хабаровском крае за 1986 г. (см. табл. 1). Характерно, что подавляющее преобладание темы улучшения жилищных условий соседствует с почти полным отсутствием интереса к проблемам идеологии.

Таблица 1

**Тематическое распределение писем трудящихся
Хабаровского края в ЦК КПСС в 1986 г.¹⁶⁴**

№	Темы	Кол-во писем	в %
1	по вопросам работы партийных органов	235	7
2	по вопросам идеологической работы	56	1,7
3	о работе промышленных предприятий	73	2,2
4	о работе предприятий транспорта и связи	127	3,8
5	о работе совхозов и колхозов	43	1,3
6	по трудовым спорам	183	5,5
7	по вопросам улучшения жилищных условий	1313	39
8	о неправильном поведении должностных лиц	103	3,1

В том же году из 199 писем в Хабаровский крайком, адресованных XXVII съезду КПСС, 47% (абсолютное большинство) также касалось улучшения жилищных условий¹⁶⁵. Такая же картина наблюдалась и в Приморье, где за 1985–1986 гг. больше половины писем в крайком были жилищной направленности¹⁶⁶. Как видно из таблицы, существовал мощный запрос общества на улучшение материального благосостояния. Более того, именно с этим аспектом и ассоциировалась Перестройка в массовом сознании. К такому выводу пришли исследователи из АОН при ЦК КПСС в ходе изучения общественного мнения в 1988–1989 гг. Они увидели, что «престиж Перестройки среди различных слоёв населения, партийного актива падает», и объясняли это тем, что «трудящиеся связывают кредитоспособность ЦК КПСС, Правительства, свои ожидания от Перестройки, прежде всего, с решением социальных проблем»¹⁶⁷.

Рост количественных запросов общества с параллельным наращиванием качественных и при явной неспособности государства их

удовлетворить легальным способом – один из важнейших истоков кризиса советской системы управления¹⁶⁸. Система натолкнулась на принципиальное противоречие – консенсус управляющих и управляемых основывался на неуклонном повышении материального благосостояния людей, но в то же время «...возможности распределительной системы не увеличивались, а уменьшались»¹⁶⁹.

Очевидная прямая связь экономического роста с повышением уровня жизни населения влекла за собой менее очевидную обратную связь: стагнация уровня жизни подрывала не только развитие экономики, но и всю организацию хозяйственной жизни страны. Советские люди устремились обеспечивать своё благополучие в обход государства и в ущерб ему. «Складывалось впечатление, что дело и «не дело» менялись местами. Истинное дело концентрировалось вокруг того, что официально считалось халтурой, спекуляцией, подпольным производством, шабашничеством и т.д.»¹⁷⁰ Распространенность этих явлений отразилась в масштабе теневой экономики, исчислявшейся к концу 1980-х гг. примерно в 120–130 млрд. руб., или в 1/5 национального дохода СССР того времени¹⁷¹. В сфере обслуживания доля теневой экономики могла достигать до 50%¹⁷². Низкое качество товаров, срыв планов и общая экономическая стагнация являлись следствием «...подспудного изъятия труда из производственных процессов»¹⁷³.

Но более опасными были социальные последствия, выразившиеся в деформации трудовой мотивации и профессиональной ориентации советских людей. Стагнация профессионального роста советских рабочих закладывалась на уровне получения профессионального образования и коренилась в массовом «искажении коммунистической морали», о чем свидетельствует доклад ректора Дальневосточного политехнического института (им. В. Куйбышева) Н.Г. Храпатога «Развитие образования и подготовка кадров в Приморском крае на перспективу до 2000 года», подготовленный в 1985 г. Истоки экономических трудностей ректор видел в

«...снижении относительного (а во многих случаях и общего) уровня подготовки специалистов, ухудшении состава кадров, снижении эффективности их использования в народном хозяйстве». Представляют особый интерес глубинные причины этих явлений, которые называет Н.Г. Храпатый. Прежде всего, это падение престижа инженерного труда и девальвация ценностей, обусловленная противоречием «...между нравственными установками и требованиями школы и вуза, с одной стороны, и существующим положением на производстве и в реальной жизни». При том, что «на производстве часто ценится не столько высокая подготовка инженера, профессионализм и истинно деловые качества, сколько способность быстро приспосабливаться к существующему положению дел и мириться с недостатками»¹⁷⁴.

Результаты этих тенденций не заставили долго ждать. По данным исследования, проведённого Институтом социологических исследований АН СССР к 1980-м годам практически прекратился рост квалификации рабочего класса. Выяснилось также, что в отличие от 1962–1972 гг., когда этот показатель рос значительно, с 1972 по 1982 г. соотношение высших, средних и низших разрядов осталось почти неизменным (соответственно 22:51:27 и 25:50:25)¹⁷⁵.

Застой роста квалификации рабочего класса был среди прочего и следствием общего технологического состояния советской промышленности, в гражданских секторах которой господствовали устаревшие технологии. Советская промышленность просто физически была неспособна обеспечить работой всех высококвалифицированных претендентов, что также лишало рабочих стремления к профессиональному росту. А.С. Ахиезер, приводя анализ социально-профессиональной структуры рабочего класса, показывает, что научно-индустриальным трудом в позднем СССР было занято всего 13%, тогда как домашинным, доиндустриальным и раннеиндустриальным трудом – 35%; «...в обществе, следовательно, существует определённая часть работников, которые отражают «вчерашний день общественного труда». На

этом основании он даже делает вывод о «люмпенизации трудящихся», что связано с тем, что тяжёлым ручным трудом занято в СССР около 50 млн. чел.; в промышленности – 34,9%, в строительстве – 56,4%, в сельском хозяйстве – около 70%¹⁷⁶. В Приморье в целом по пищевой промышленности в 1988 г. использовалось 80% ручного труда¹⁷⁷. В промышленности Амурской области ручным трудом было занято около 40% рабочих¹⁷⁸; в Хабаровском крае в 1985 г. на новом Амурском машиностроительном заводе доля ручного труда составляла почти 56%¹⁷⁹.

Ахиезер ещё до Перестройки сформулировал пророческий вывод о том, что «общество практически не прошло индустриализацию, что существуют мощные пласты архаичных форм труда, которые в конфликте с современными формами, несомненно, окажутся сильнее, будучи массовой силой, определяющей культурную и нравственную атмосферу в обществе»¹⁸⁰.

Массовые опросы трудящихся подтверждали, что реальное положение дел в советском обществе далеко от официально создаваемого образа. В ходе исследования «Нравственное сознание: состояние и изменение под влиянием Перестройки и обновления общественной жизни», проведённого АОН при ЦК КПСС в 1987 г. (опрошено 13 260 трудящихся в 68 коллективах 11-ти регионах страны), выяснилось:

- 53,8% опрошенных признали, что допускают брак в работе;
- 64,8% — хотя и осуждали в душе «несунов» (тех, кто занимался воровством на предприятии. – *Прим. авт.*), но не были готовы против них бороться, были безразличны к этим вопросам;
- 36,4% — признавали, что люди в их трудовом коллективе заняты лишь своим личным благополучием¹⁸¹.

Тревожные симптомы растущего нездоровья советского общества были очевидны не только специалистам, но и широкому кругу советских людей. Это явно следует из предложений жителей Приморья к новой редакции Программы КПСС, поступивших в крайком в конце 1985 г.

Кузнецова Т.Ф., член КПСС, директор школы, — после слов: «воспитывать их в духе ответственности за качество учёбы и труда, за своё поведение» дополнить *«вырабатывать внутреннюю потребность жить и действовать по принципам коммунистической морали»*;

Безуглая Н.П., беспартийная, рабочая, — после слов «обеспечивать потребности народного хозяйства в специалистах, сочетающих высокую профессиональную подготовку, идейно-политическую зрелость», добавить *«и нравственную культуру»*;

Суспо А. М., член КПСС, старший мастер Дальзавода, — после слов «повышать ответственность родителей за воспитание детей» добавить *«перед законом и обществом»*;

Гомон В.П., член КПСС, рабочий, — после слов «считать главным делом трудового коллектива и каждой семьи» добавить: *«трудовое и нравственное воспитание подрастающего поколения в духе высокой ответственности за порученное дело, за живое участие в жизни общества»*¹⁸².

Как видим, самые разные люди, партийные и беспартийные, осознавали одну проблему — морально-нравственный кризис, охвативший советское общество. Потенциал рабочего класса, на который рассчитывало высшее руководство, был во многом иллюзорным. М.С. Горбачёв не ошибался в своём чувстве ожидаемых народом перемен, но советское руководство рассчитывало, что эта энергия будет направлена на интенсивный труд, в то время как она изначально была ориентирована на удовлетворение растущих потребностей.

В этих условиях государство, чтобы мобилизовать советских людей на достижение важнейших для власти целей, должно было повысить свою роль и привлекательность в качестве источника материальных благ. Повышение уровня жизни — это звено, взявшись за которое, можно было вытянуть всю цепь, — заключает Р. Медведев. Он уверен, что именно улучшения материального снабжения ждали люди от Перестройки, однако здесь

«Перестройка не дала ничего»¹⁸³. Медведев связывает это с ошибочно избранными приоритетами: тяжелое машиностроение и политические реформы. Но так ли это на самом деле?

В историографии и политической публицистике много сказано о том, что Перестройка не была обеспечена никаким планом. Тем не менее, даже поверхностный анализ стенограмм пленумов ЦК КПСС и многочисленных выступлений Генерального секретаря М.С. Горбачёва позволяет выделить два основных императива Перестройки: мобилизационный – основанный на усилении идеологического воздействия и административного контроля, и потребительский – основанный на удовлетворении материальных благ, который не мог быть обеспечен без первого. Руководство страны рассчитывало, прежде всего, мобилизовать творческий и трудовой потенциал людей и уже посредством этого решить потребительские задачи. В этом смысле показательна записка социологов Академии общественных наук при ЦК КПСС (АОН при ЦК КПСС) в начале 1987 г.: «...готовность большинства людей к более эффективной работе, как никогда высока, и поэтому *нельзя упустить шанс и возможность использовать этот идеологический резерв, не требующий капитальных вложений и нуждающийся лишь в разработке и осуществлении мер по реализации*»¹⁸⁴.

Некоторые исследователи считают, что следовало опираться на иную мотивацию: «...отказаться от ставки на идейное воодушевление и самоотверженность... а на первый план выдвинуть непосредственный интерес, личную и групповую выгоду, если угодно, эгоизм...»¹⁸⁵ Такая позиция более приближена к реальности, но от того не менее спорна, так как, во-первых, государству пока нечем было удовлетворять эти материальные устремления, неизбежно влекущие за собой рост потребительских запросов; во-вторых, эти мотивы и так были широко распространены, питая теневую экономику.

Сопрягать нужды государства и запросы людей – означало привести к единству две противоположности: потребительские устремления общества и

мобилизационные цели власти, подразумевающие более напряжённый труд людей. Высшее руководство признавало реальность этого противоречия, упорствуя в поиске «алхимической формулы» модернизации, позволившей сочетать «...достижение долговременных стратегических целей с максимальным удовлетворением насущных потребностей народа»¹⁸⁶. Именно последняя задача ставилась центральным руководством перед региональной властью. Так, председатель Совета Министров РСФСР, член Политбюро ЦК КПСС В.И. Воротников убеждал партийный актив Амурской области: «Если мы не создадим условий для работы людям, не обеспечим их тем, что связано с жизнью человека – продовольствием, жильём, социальными вопросами, со снабжением, никакие другие вопросы не решим. И Перестройка у нас захлебнётся. Этот вопрос приобретает уже не просто социальный, а политический характер...»¹⁸⁷ Потребительский аспект Перестройки отчётливо виден даже в частных вопросах, например, секретарь Приморского крайкома В.В. Зорин критиковал в 1986 г. некоторых хозяйственных руководителей края: «О какой Перестройке в работе тт. Марченко, Емца, Баянова, Шкаргунова, Литвиненко и Колычёва может идти речь, если они все миром никак не могут решить даже такой простой задачи, как удовлетворение спроса населения в пирожках и квасе»¹⁸⁸. Как видим, в данном случае, Перестройка равняется надлежащему исполнению хозяйственными руководителями своих прямых обязанностей и удовлетворению потребительских запросов населения.

Проведённый анализ противоречий в обществе, препятствующих успешной модернизации, логически подводит нас к вопросу – что представлял собой главный инструмент региональной власти в управлении социальными процессами, т. е. партийные организации?

Именно партия была призвана сглаживать и преодолевать противоречия, служить связующим каркасом фрагментирующегося советского общества. Как заметил в октябре 1985 г. М.С. Горбачёв, беседуя с первыми секретарями некоторых областных комитетов: «Партия выступает

гарантом единства нашей политики в центре и на местах... Именно в партии, в её руководящей роли – главный источник единства советского общества, успехов в политике и экономике»¹⁸⁹.

КПСС, пронизывая все слои советского общества, вооруженная принципом «демократического централизма», должна была «нанизывать» их на единую вертикаль управления. Однако (как показано выше) эта система не смогла предотвратить расколы между государством и обществом. Этот вывод подводит нас ко второму выводу – вышеназванный раскол стал возможным потому, что их контуры проходили, прежде всего, по самой КПСС.

В рассматриваемый период партия уже давно не представляла собой монолитной высокодисциплинированной организации, какой официально продолжала считаться. При том, что уже довольно много написано о разложении высшего партийного аппарата и всей номенклатуры накануне перестройки¹⁹⁰, было бы ошибкой забывать, что их политическая и экономическая сила зависела от так называемой «партийной массы», т.е. членов КПСС, представленных во всех государственных органах, непосредственно на производстве и проводящих там политику партии. Без опоры на нижестоящие партийные организации аппарат как бы «повисал в воздухе». Важнейшей проблемой была политическая и экономическая управляемость общества, которая зримо ослабевала (во втором и третьем параграфах данной главы показаны основные причины и признаки этого ослабления). Но остаётся неясным вопрос о причинах продолжительного (можно сказать, 18 лет брежневского правления) невнимания партийного руководства к этой ключевой проблеме. Некоторые исследователи считают, что высокие нефтяные доходы, концентрируясь в руках номенклатуры, привели к фрагментации партийной элиты, побудив у определённой её части стремление стать «настоящими капиталистами» и свободно распоряжаться государственной собственностью¹⁹¹.

Не отрицая влияния нефтяного бума для рассматриваемой проблемы, важно взглянуть на него под несколько иным углом зрения. Доходы от

экспорта нефти являлись для Центра «внешним» источником ресурсов, который позволял государству долгое время «обходиться без общества», т.е. негативные процессы фрагментации партии и атрофии мобилизационных механизмов, выражавшиеся в повсеместном невыполнении планов, могли игнорироваться и компенсироваться нефтедолларами. Это способствовало деградации системы государственного управления, зато позволяло поддерживать видимость управляемости при отсутствии серьёзных управленческих реформ. Однако к середине 1980-х гг. государству снова «понадобилось» общество: во-первых, на повестку дня встали задачи модернизации, а значит необходимость увеличения мобилизации ресурсов; во-вторых – внешний источник ресурсов заметно оскудел. В этой ситуации партийное руководство решило всерьёз взяться за имеющиеся управленческие «резервы» мобилизации общества. М.С. Горбачёв, выступая в Ленинграде 17 мая 1985 г., демонстрировал соответствующий настрой: *«...нам нужно всё взять и выжать из лучшей организации, из высокой ответственности, добросовестного отношения наших трудящихся к делу»*¹⁹² (выделено нами. – А.С.).

И здесь партия должна была сыграть исключительно важную роль – она выступала ключевым разработчиком и исполнителем этой политики, и главным контролёром её эффективности. Именно партийные комитеты отвечали *«...за организацию работы по внедрению научно-технических достижений в производство, повышению качества продукции, строжайшей экономии средств и материалов»*¹⁹³, – подчеркивал Горбачев. На региональном уровне также считали, что контроль требовалось усилить буквально «во всех областях народного хозяйства, на каждом производственном участке и непосредственно в самих партийных звеньях»¹⁹⁴.

В этих условиях по определению возрастала роль нижестоящих, особенно первичных партийных организаций, того звена, которое было включено непосредственно в экономику страны, члены которого находились ближе всех к реальному производству. М.С. Горбачёв рассматривал их как

главный резерв и потенциал для усиления партийного влияния на социально-экономические процессы¹⁹⁵. Кроме того, решения партийного руководства, которые заведомо ущемляли интересы хозяйственной бюрократии, при существующей системе могли быть реализованы главным образом с помощью первичных организаций.

С учётом такой роли первичных партийных организаций становится очевидно, что крайкомы и обкомы не только были ответственны перед Центральным Комитетом за работу всех нижестоящих партийных звеньев, но и зависимы от последних в выполнении решений и замечаний Центра. Результат работы регионального уровня управления, как и любого другого, – это, прежде всего, совокупный результат усилий всех нижестоящих уровней. Поэтому давление, оказываемое Центром на регионы, с новой силой возросшее с приходом М.С. Горбачёва к власти, передавалось вниз по вертикали, вплоть до первичных партийных организаций, которые стали объектом прицельной и жёсткой критики со стороны региональных партийных комитетов.

По характеру этой критики напрашивается вывод, что кризис «первичек» был следствием процесса складывания потребительского общества, т.е. определялся явным доминированием потребительской мотивации рядовых коммунистов над трудовой. Главная претензия крайкомов к «первичкам» – неумение и нежелание организовать трудовой подъём на местах. Например, в Хабаровском крае они критиковались за формализм, подмену «...живого конкретного дела... бумаготворчеством», за низкую ответственность¹⁹⁶. Краевое руководство видело основную причину отставания экономики и невыполнения плановых заданий в невысоком уровне работы первичных партийных организаций (это очень важный момент – в критике, обращённой «вниз», виновными были не министерства и ведомства, а именно первичные партийные организации), которых, по словам А.К. Чёрного «Не коснулся свежий ветер перемен»¹⁹⁷.

К похожему выводу пришли и в Приморском крайкоме, где,

анализируя истоки проблем строительной сферы, отмечали, что «Перестройка, проходящая в работе кадров руководителей, до настоящего времени ещё глубоко не коснулась работы кадров на всех уровнях». И если на уровне главков, трестов, крупных предприятий, партийных комитетов, был утверждён резерв кадров, велась его учёба, возросли требовательность и ответственность, то на уровне первичных партийных организаций, строительных управлений, передвижных механизированных колон, эта работа находится не на должном уровне – именно там «...не всегда есть резерв кадров, не разработаны программы социально-экономического развития трудовых коллективов и решения жилищной проблемы по предоставлению каждой семье отдельного дома или квартиры в период до 2000 г.»¹⁹⁸

Более конкретные претензии можно видеть на примере критики Хабаровским крайкомом Бикинского горкома. Здесь в ходе проверки выяснилось, что «ни в одной из проверенных организаций на партийных и профсоюзных собраниях, заседаниях партбюро не рассматривались в прямой постановке вопросы хода соревнования по достойной встрече XXVII съезда КПСС, за сверхплановое повышение производительности труда, не рассматривался передовой опыт по повышению производительности труда за счёт эффективного использования имеющихся мощностей, модернизации рабочих мест ...повышения сменности работы оборудования». В первичных партийных организациях зачастую «...не налажен контроль и проверка исполнения»¹⁹⁹.

В Приморье первичные парторганизации, а вместе с ними горкомы и райкомы (Дальнегорский, Анучинский, партийные организации Главвладивостокстроя) критиковались за «неэффективность». «Парторганизация не использует партийный контроль деятельности аппарата по выполнению директив партии и правительства... Плохо поставлен контроль и организация исполнения решений... приказов и распоряжений»²⁰⁰. Ситуация с контролем за деятельностью аппарата была застойно-критической во всех рассматриваемых нами регионах. Из привлеченных к

ответственности административными органами и комитетами народного контроля коммунистов-руководителей обсуждались в первичных организациях: в Приморье и в Хабаровском крае менее половины от общего числа, в Амурской области, в ряде райкомов лишь около 30%²⁰¹.

Естественно, такое положение дел не в последнюю очередь было следствием состояния самих первичных организаций, прежде всего качества кадров. Секретари зачастую выбирались по принципу «кому проще выполнять эти обязанности»²⁰², а партийные характеристики превратились в ничего не значащую формальность, их составители отделивались дежурными фразами «дисциплинирован», «активно участвует», «выдержан». В заброшенном состоянии находился партийный резерв. В Приморье, в Надеждинском районе, в городах Находке и Спасске каждый четвёртый из числа избранных в 1983–1985 гг. первых и вторых секретарей райкомов был не из партийного резерва²⁰³. Уже в самом начале Перестройки региональное руководство подвергло сомнению качество партийного состава, критиковало партийные комиссии, которые в кадровом вопросе демонстрировали «плохую работу» и «поверхностное отношение»²⁰⁴.

Низкий уровень работы первичных парторганизаций, т.е. звена, которое непосредственно отвечало за общение с людьми, был причиной провальных результатов идеологической работы партии. Уже в 1986 г. Приморское руководство бросило упрёк партийным организациям края: «...без должной настойчивости реализуется одно из главных требований – усилить идеологическое обеспечение социально-экономической программы». По мнению Д.Н. Гагарова пропаганде не доставало «...главного – деловитости, нацеленности на достижение конкретного экономического и политического результата»²⁰⁵. Впрочем, кризис этой сферы признавался не только крайкомами КПСС²⁰⁶, но и подтверждался научно. Так, согласно социологическому исследованию, проведённому в 1987 г. и охватившему более 5000 чел. в Ленинграде, Киеве, Минске, Воронеже, Калининграде, Кривом Роге, Свердловске, Красноярском крае, Кустанайской, Орловской и

Саратовский областях, выяснилось, что «...более половины опрошенных не смогли чётко назвать важнейшие экономические задачи, стоящие перед страной и перед коллективом. На важность ускорения научно-технического прогресса указал только каждый шестой рабочий и колхозник»; 37% опрошенных не смогли ответить на вопрос — какие проблемы поднимает наглядная агитация, хотя 90% признали, что она в их коллективе есть²⁰⁷. По результатам этого же исследования большинство хозяйственников были отнесены к «плохим воспитателям», а партийных работников — к «плохим организаторам производства»²⁰⁸ (что можно рассматривать как отголосок упомянутого раскола хозяйственников и партхозактива, который усугублялся некомпетентностью последнего).

В ходе масштабного социологического исследования, проведённого в Гродненской, Брестской и Витебской областях, в Латвии, Узбекистане, Азербайджане, Грузии, Иркутской и Донецкой областях, в Северо-Осетинской АССР и в районе строительства БАМа, выяснилось, что за четыре года Перестройки партийные комитеты не добились формирования у рядовых коммунистов стремления действовать активнее, брать на себя ответственность. В оценках степени участия коммунистов в Перестройке преобладают «средняя» (44–46%), «больше слов, чем дела» (28–38%).

Проведённый анализ общественного мнения, документов первичных партийных организаций привёл исследователей к выводу, что тормоз «сверху» смещается «вниз». «Вероятно, тормоз «снизу» более мощный и труднее устранимый», — заключали они. «Партийные организации не смогли «разбудить» коллектив, поднять людей работать по-новому, эффективно. Настораживает, что до 40% респондентов отмечали, что многословие, не ставшее делом, уже привело к утрате людьми доверия к принимаемым решениям... Потеря людьми уверенности в том, что принятые решения будут организованы, станут делом, — одна из самых слабых сторон деятельности первичных партийных организаций, которая, как представляется, отражает общую картину слабости политического руководства со стороны партийных

комитетов»²⁰⁹. При этом, по данным другого исследования, проведённого в 1989 г. в парторганизациях г. Артёма (Приморский край), 85% опрошенных коммунистов считали повестки партийных собраний малозначащими, оторванными от реальной жизни коллективов²¹⁰.

Неэффективность идеологического воздействия на общество определялась не только эволюцией объекта этого воздействия (т.е. общества), формализмом и устаревшими методами работы, но прежде всего тем, что в действенность идеологии не верили сами партийные работники. «...Это никогда не считалось серьёзной работой», – писал в Приморский крайком коммунист с 34-летним стажем, геолог Дальнегорской геологоразведочной экспедиции С.Т. Войченко, по партийной линии занимавшийся как раз идеологической работой²¹¹.

Указанное неверие во второй половине 80-х гг. носило массовый характер. Данные исследования, проведённого АОН при ЦК КПСС, позволяют сделать вывод, что произошла фетишизация экономических условий и материальных предпосылок не только в массовом сознании, но и в сознании партийных работников²¹². В связи с этим представляются интересными предложения Первомайского районного комитета г. Владивостока, сделанные в конце 1990 г. к проекту «Основных направлений, принципов молодёжной политики Приморского края». Здесь констатировалось, что прямое идеологическое воздействие может вызвать «обратный эффект» и «ценность социалистических идеалов требуется доказать сугубо материальными методами». Обосновывалась необходимость создания системы материальных благ и льгот. Блага «должны быть ощутимыми» (менее дорогая квартира, помощь в образовании, беспроцентный кредит и т.д.). Всё это следовало преподносить «как преимущества социалистического образа жизни». Кроме этого, указывалось на важность таких мер как, «финансирование молодёжных жилищных комплексов, коммерческих школ для молодёжи, молодёжных банков, благотворительных обществ, иных массовых начинаний», что «может стать

залогом популярности партии в народе, обусловить приток молодёжи в её ряды»²¹³. Если учесть, что такие предложения были сделаны в период массового выхода коммунистов из КПСС, следовательно, стремительного сокращения членских взносов, их следует отнести к разряду нереальных, но всё же отражающих процесс обесценивания официальной идеологии. Между тем, идеология, как подчеркивает П.В. Турчин, один из важнейших «источников власти» и инструментов управления людьми²¹⁴. Явная деградация этой сферы делает актуальным вопрос – каков был потенциал поддержки существующей власти и провозглашённых ею целей в обществе?

Ценную информацию для ответа на этот вопрос дают материалы обсуждения тезисов к XIX партийной конференции КПСС летом 1988 г. Эта конференция послужила стартом основательных политических реформ, нацеленных на втягивание граждан в политику. Как вспоминал много позже М. С. Горбачёв: «Это был решающий этап Перестройки»²¹⁵.

В нашем распоряжении материалы лишь по одному из рассматриваемых регионов – по Приморскому краю, но они охватывают большое количество населения, и сделанные на их основе выводы могут быть экстраполированы на другие территории. Учитывая, что эти материалы основаны на обсуждениях в первичных и прочих парторганизациях, но представлены в обобщённом виде, охватывающем за редким исключением районы, города и районы городов, мы имеем 19 обобщённых случаев обсуждения, в которых участвовало 168 тыс. 873 чел., (около 8% населения Приморского края и около 4% населения от всех рассматриваемых регионов). Подсчитано количество выступавших в 17 случаях (из 19) – 22 635 чел. В 15 случаях удалось выяснить соотношение партийных и беспартийных среди всех присутствующих – оно составило 56 030 к 71 369 чел. в пользу беспартийных. Особый интерес представляет тематический расклад замечаний и предложений, сделанных в ходе этих обсуждений²¹⁶. Имеются данные о 12 823 замечаниях и предложениях, из них:

- по совершенствованию партийной работы – 6011 замечаний и

предложений (около 49%);

- по развитию демократии и гласности – 4859 (около 40%);
- по осуществлению экономической реформы – 1953 (около 11%).

Обработка сведений показала, что экономические задачи Перестройки, под лозунгом которых она начиналась и которые в наибольшей степени требовали мобилизации сил трудящихся, оказались на периферии общественного внимания. Вместо этого людей увлекли вопросы совершенствования партийной работы. На поверхностный взгляд эти данные можно интерпретировать как «победу» партийного руководства, как свидетельство интереса «широких масс» к деятельности КПСС, их активное участие в поиске эффективной модели воздействия партии на общество. Это, в общем-то, и было принято за официальную точку зрения. Однако если мы попытаемся вникнуть в содержание этих замечаний, то признаем такой взгляд чрезмерно оптимистичным и поверхностным.

Дело в том, что замечания по совершенствованию партийной работы шли в контексте спровоцированной самим Центром дискуссии о роли и месте КПСС в советском обществе. Этот вопрос был поставлен не Центром, но самой жизнью: партия давно страдала бессилием, обесценивающим попытки серьёзных реформ. Но широкая публичная дискуссия на этот счёт могла начаться лишь с позволения «сверху», однако эта дискуссия показала прежде всего недоверие общества к власти.

Суть большинства замечаний и предложений заключалась в необходимости введения прямого тайного голосования при выборе на высшие партийные и государственные посты и ограничение пребывания на этих постах двумя сроками, в исключении возможности баллотироваться более чем на два срока подряд, в необходимости сокращения государственного и партийного аппарата, его подотчётности перед народом. Указывалось также на высокий процент взимания партийных взносов, на необходимость упрощения процедуры выхода из КПСС. Предлагалось проводить всенародные выборы Генерального секретаря ЦК КПСС, проводить всенародные референдумы по

важнейшим для страны вопросам, определить гарантии невмешательства партийных и других организаций в деятельность судебно-правовых органов, ликвидировать излишние звенья управления.

Довольно частым было предложение отменить 6-ю статью Конституции, легализовать образование альтернативных КПСС партий или принять «Закон об общественно-политических организациях в СССР», регламентирующий порядок их регистрации и участия в политическом процессе²¹⁷. Коммунисты из редакции газеты «Красное знамя» предлагали «безотлагательно приступить к разработке теории КПСС», а также разработать Закон «О партии», чётко регламентирующий границы её прерогатив, прав, обязанностей и ответственности»²¹⁸. Из Тернейского района и вовсе пришло предложение «...провести жесткую чистку рядов партии и государственного аппарата» и «пересмотреть тезис о руководящей роли партии»²¹⁹. Такие предложения шли не только из таёжной периферии, но и от коммунистов и беспартийных Ленинского района г. Владивостока, где помимо всего прочего родилось предложение для Академии наук СССР «устранить «белые пятна» в истории КПСС и нашего государства»²²⁰.

Подобные примеры можно продолжать, но и вышеприведённые позволяют видеть, что если М.С. Горбачёв, провоцируя эти дискуссии, пытался найти новую или улучшить существующую формулу власти КПСС, то вместо этого сама власть партии была поставлена обществом под сомнение. Материалы этих обсуждений, проходивших по всей стране, не могли не быть известны Центру, так что зреющее недовольство общества становилось очевидным для высшего уровня власти.

Неочевидным оставалось пока то, против какого уровня власти это недовольство будет направлено. Естественно, Центр был заинтересован в том, чтобы нацелить его против нижестоящих уровней, превратив таким образом в инструмент отстранения консервативных кадров от власти. М.С. Горбачёв уже давно (примерно за полтора года до конференции) сделал вывод, что Перестройка «обесценивается на уровне штабов»²²¹. Первые

прецеденты такой политики проявились в ходе выборов делегатов на XIX партийную конференцию. Весной 1988 г в Астрахани, Омске и Южно-Сахалинске прошли массовые митинги против первых секретарей обкомов, вызванные недовольством отбора делегатов на партийную конференцию²²². В последнем случае результатом стала отставка областного руководства.

В своём докладе на конференции М.С. Горбачёв попытался дать понять, что вовлечение народа в политику – дело, направленное не против местных руководителей, но в помощь им. Он, в частности, заявил: «...в том, что у нас ещё немало мест, где Перестройка пробуксовывает, виноваты далеко не только руководители. Как известно, кивать на начальство – дело самое лёгкое и, кстати, очень у нас распространённое. ...Тем, кто и сегодня продолжает жаловаться, кивать на начальство, на «верхи», мы должны задать прямой вопрос: а что ты сделал для Перестройки?»²²³. И на этих словах генсек «сорвал» продолжительные аплодисменты.

Историки и партийно-государственные управленцы отмечали падение исполнительской дисциплины в стране после XIX конференции²²⁴. Но в данном случае «после этого», не означает «по причине этого», подготовка самой конференции и принятые на ней решения (о реформе политической системы, разделении функций партийных и государственных органов, повышении роли Советов) лишь сыграли роль спускового крючка, сделав явными ранее подспудные процессы девальвации власти КПСС, точнее говоря, всей государственной власти. В связи с этим интересен вывод профессора Московского государственного университета Р.И. Косолапова в 1988 г. на «круглом столе» в редакции журнала «Политическое самообразование», посвященном реформе политической системы: «Думаю, что нам надо соединять власти, имея в виду определённую роль Советов в настоящий момент, а не разделять их»²²⁵. Но этого как раз и не случилось, Советы вместо того, чтобы стать помощником существующей власти, оседлав народные настроения, быстро превратились в её альтернативный центр. Раскол между партийной бюрократией и партийной массой

дополнился расколом между советскими и партийными органами. Сама же КПСС, как скоро выяснилось, была «не более монолитной, чем неформальные объединения»²²⁶.

В течение последующих трёх лет становилась всё более очевидной стремительная потеря партией символических и материальных ресурсов. На Дальнем Востоке с 1989 г. прекратился рост партийных рядов, быстро перешедший в массовый исход из КПСС. Всё это сопровождалось увеличением задолженности по членским взносам, резким снижением уставной дисциплины в партийных организациях. Данные аспекты подробно рассмотрены Е.В. Буяновым²²⁷.

Расчёт М.С. Горбачёва на управленческий потенциал КПСС также оказался если и не полностью ошибочным, то радикально преувеличенным, при этом широкое обсуждение места и роли партии в обществе лишь способствовало дальнейшему падению её потенциала. Не менее важно и то, что высшее руководство утратило представление о реальных процессах трансформации в советском обществе. Емко и наиболее близко к интересующему нас контексту сформулировал эту проблему А. Черняев 8 июля 1990 г., записавший в своём дневнике о М.С. Горбачёве: «...его понимание «другого общества» не совпадает с тем, какое оно на самом деле. А оно оказалось в массе своей плохим, а не хорошим, на что он рассчитывал, когда давал ему свободу»²²⁸. Другой близкий к Горбачёву человек — А.Н. Яковлев, отвечавший за идеологию в Политбюро во времена Перестройки, потом напишет в своих мемуарах: «...постепенно углублялось понимание той истины, что во многом наши беды, пороки и предрассудки были следствием принудительного мировоззрения, которое перекрывало пути научному анализу и ответственным решениям»²²⁹.

Таким образом, попытки модернизации и сопровождавшие её политические реформы происходили на фоне снижения управляемости. Это выражалось, прежде всего, в неспособности мобилизовать как общество в целом, так и его ключевые группы на достижение провозглашённых

руководством целей. Эта проблема непосредственно относилась к взаимоотношениям Центра и регионов. С одной стороны, слабый управленческий потенциал порождал конфронтацию между обеими сторонами, с другой – сама эта конфронтация являлась важным фактором дальнейшего ослабления власти. Следующий параграф посвящён подробному рассмотрению этого механизма с амбивалентным действием.

1.5. Влияние политической либерализации (1988 – 1991 гг.) на взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока

Иллюзия массовой народной поддержки политики Перестройки (о которой говорилось в предыдущих параграфах) стала важным фактором напряжённости во взаимоотношениях Центра и регионов. До начала демократизации, ознаменованной XIX партконференцией, и при высоком авторитете М.С. Горбачёва указанный фактор подрывал позиции регионального руководства перед главным лидером страны. Летом 1986 г. на встрече М.С. Горбачёва с активом Хабаровской краевой партийной организации А.К. Чёрный начал с заверения советского лидера: «Как и повсюду в стране, трудящиеся Хабаровского края выражают горячую поддержку и одобрение политики партии, проводимой в интересах советских людей...». Трудности, естественно, он принял целиком на свой счёт: «...мы считаем, что краевой комитет КПСС, обком КПСС ЕАО, горкомы и райкомы партии не сумели обеспечить надлежащий уровень руководства экономикой, не проявили должной настойчивости в деле лучшего использования имеющихся резервов...» В его планах по преодолению этих трудностей значилось, прежде всего, начать «...с Перестройки партийного аппарата, руководящих кадров»²³⁰. А.К. Чёрный, конечно, не мог объяснить главному лидеру провалы тем, что снизу нет особой поддержки Перестройки делом. И в то же время он не мог и обвинить в её неудачах высшее руководство (как это позже сделал Б.Н. Ельцин), так как в то время это означало конец

политической карьеры. Ему, как и любому региональному руководителю, оставалось лишь принимать удар на себя, утверждая высшее руководство во мнении, что именно о региональную власть спотыкается модернизация.

В некотором смысле, такое положение было выгодно Центру, так как даже за его собственные ошибочные решения несли ответственность нижестоящие уровни власти. Но оно не могло быть терпимо в условиях курса на модернизацию, когда требовались исполнительность, управляемость и прежде всего эффективность.

После поездки по Дальнему Востоку и Югу России М.С. Горбачёв наполнился уверенностью, что «...поддержка населением Перестройки не ослабевала, а вот партийные и управленческие структуры стояли незыблемо. Вроде бы все «за», но ничего не меняется»²³¹. Посещая регионы, генсек «...убеждался, что всё упирается в позиции партийной и управленческой номенклатуры», которая не дает развернуться инициативе людей²³². Он задавал себе вопрос: «...что это, неумение действовать по-новому или интуитивно срабатывает инстинкт самосохранения?»²³³. Анализ, проведённый в предыдущих параграфах, позволяет сделать обобщение, что вне понимания Горбачева оказались вопросы: действительно ли «инициатива людей» была направлена на поддержку задуманной линии Перестройки или же их устремления были во многом противоположны этому направлению? А имело ли региональное руководство действенные рычаги управления экономикой и обществом?

В реальности региональный уровень власти оказался под прицелом критики партийных лидеров из ЦК КПСС за неумение организовать преобразования на местах и даже за сознательное сопротивление реформам, что означало конец брежневского консенсуса между разными уровнями власти и потенциальную угрозу для стабильности всей системы взаимоотношений Центра и регионов. Однако взгляд высшего руководства на региональный уровень как на оплот консерватизма не подтверждается. Последний не был заинтересован в саботаже решений Москвы, так как

уровень его материальных и символических ресурсов находился в прямой зависимости от уровня этих ресурсов в Центре. Более того, «...существуют многочисленные свидетельства... что в 1980-е годы провинциальный партийный актив гораздо энергичнее поддерживал идеи реформ, чем центральный партийный аппарат...»²³⁴ И в то же время «Перестройка» действительно «буксовала», не давая ожидаемых экономических результатов, и это демонстрировал юг Дальнего Востока. Под угрозой оказалось воплощение «Долговременной программы комплексного развития производительных сил Дальнего Востока и Забайкалья до 2000 г.», и региональная власть не могла избежать ответственности за это. Но, в конечном счёте, за это не мог избежать ответственности и сам Центр.

На требование высшего руководства обеспечить ускорение регионы ответили увеличением просьб о выделении денег, дополнительных фондов, лимитов и пр. Часто реконструкция существующих или строительство новых предприятий требовали не предусмотренных в бюджете финансовых средств, в то же время планировались гигантские масштабы реконструкции, например в Приморье на реконструированных предприятиях предполагалось до 2000 г. производить 80% продукции, в Амурской области требовалось реконструировать почти все предприятия²³⁵.

В документах, идущих из регионов в Центр, по-прежнему главными виновниками уже явного срыва ДГП назывались министерства и ведомства, которые не выделяли ресурсы, устанавливали заниженные планы подчинённым предприятиям, не вели строительства социальных объектов²³⁶. Анализ телеграмм, направленных Приморским крайкомом в центральные партийные органы во второй половине 1980-х гг., показывает, что основной мотив этих обращений – увеличение выделяемых ресурсов как необходимое условие выполнения планов²³⁷. Весной 1988 г. первый секретарь Амурского обкома Л.В. Шарин обращался в ЦК КПСС с тем, чтобы с его помощью «...привлечь внимание министерств и ведомств к выполнению заданий, предусмотренных ДГП»²³⁸. Но и министерства предъявляли встречные

претензии. Так, 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 кадрами²³⁹.

Одновременно краевые комитеты КПСС подвергли резкой критике нижестоящие органы, считая их виноватыми в социально-экономических проблемах. В Приморье краевые аппаратчики обвиняли районных в «пассивности» и «медлительности», неспособности влиять на производственные процессы. С одной стороны, бюро Приморского крайкома нацеливало их на то, «чтобы ежедневное перевыполнение дневных заданий стало нормой жизни каждой партийной организации, каждого коммуниста». Но с другой стороны, само же и признавало, что низовые партийные комитеты «упустили» эту работу, и как результат многие предприятия имеют заниженные производственные планы²⁴⁰.

Подобное можно было наблюдать и в Хабаровском крае. А.К. Чёрный убеждал своих подчинённых в том, что «пойти вперёд можно и нужно и при нынешнем научно-техническом потенциале... — за счёт лучшей организации производства, дисциплины, самоотверженного труда каждого работника, нарастающей активности каждой партийной организации», т.е. без всяких дополнительных ресурсов из Центра²⁴¹. Каким образом это предполагалось достичь, видно из дискуссии о выполнении программы жилищного строительства, проходившей в 1987 г.: «Сегодня, — говорил Чёрный, — наша первоочередная задача состоит в том, чтобы ещё раз побывать в каждой бригаде, довести тревогу сложившегося положения до каждого участника строительного производства, отмотилизовать всех привлечённых к строительству людей»²⁴². Речь шла именно о той «работе с людьми», которая была одним из самых проблемных направлений в деятельности партии.

И хотя в Хабаровском крайкоме КПСС утверждали, что «созданный производственный потенциал должен и может давать значительно большую

отдачу в крае»²⁴³, здесь как в отношении министерств и ведомств, так и в отношении нижестоящих звеньев ситуация была не то что похожей, но практически идентичной приморской²⁴⁴. 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, сколько потому, что партийное государство не смогло мобилизовать людей на достижение этих целей и за счёт этого получить необходимые средства.

Всё это порождало, как минимум, два важных следствия: первое – не наблюдалось задуманное «ускорение», а следовательно, не происходило увеличение доступных материальных ресурсов, и возможности Центра по их перераспределению не увеличивались; второе – вместо этих желаемых властью эффектов происходило крайне опасное для государственного управления размывание ответственности, когда крайкомы, предъявляя претензии к министерствам и ведомствам, сами были вынуждены признавать, что не смогли привести в действие «все рычаги». При дефиците централизованных ресурсов и выделенные средства часто не осваивались²⁴⁵.

В то же время, противоречие регионов и центральных ведомств было составной частью общей слабости политической (партийной) ветви власти. Хотя ДГП была принята Центром по просьбам регионов, местные руководители должны были «выбивать» ресурсы в соответствующих министерствах и ведомствах. Именно в отсутствии такой работы упрекнул Д.Н. Гагаров секретарей крайкома В.Д. Сафронова, В.В. Зорина, В.П. Чубая, со стороны которых «...не было проявлено достаточной настойчивости по обеспечению выполнения принятых решений, как у себя в крае, так и в... министерствах»²⁴⁶. Секретарь ЦК КПСС В.П. Никонов во время посещения Амурской области в мае 1986 г. исчерпывающе ясно сформулировал позицию Центра по поводу взаимоотношений регионального руководства с министерствами и ведомствами. Он, в частности, настойчиво рекомендовал амурскому партийному активу: «Ищите возможности. Со своей стороны мы

будем подключать по серьёзному (зная о том, что здесь вина не только ваша) Министерства строительных материалов Союза и Российской Федерации и других служб, в том числе сельскохозяйственных, более активно их подключать, чтобы они помогали вам решать вопросы. Но они будут помогать идти впристыжку. А основной воз тащить будете только вы. Если вы его по-настоящему будете передвигать, значит, и успехи будут, если еле-еле, то и пристыжка будет также еле-еле»²⁴⁷. Эти слова, помимо всего прочего, дают возможность видеть, что Центр зависел от регионов, едва ли не больше, чем регионы от Центра, так как именно организаторская работа на местах определяла успех всего дела. Однако региональная власть, утратив действенные рычаги мобилизации общества, по-прежнему рассчитывала получать ресурсы от Центра. В этой ситуации авторитет высшего политического руководства оказывался под угрозой.

Непосредственный участник реализации программы А.К. Чёрный вспоминает: «Постановление ЦК КПСС и Совмина, принятое на Политбюро после посещения Горбачёвым Дальнего Востока в 1986 году, практически полностью оставалось нереализованным. Мы, группа секретарей-дальневосточников, явились в Госплан с возмущением: почему в годовых плановых разработках не учитываются решения, принятые с одобрения Политбюро и лично Генсека.

А что вы возмущаетесь? — ответил заместитель председателя Госплана, — Горбачёв уже успел побывать в 15 регионах, и везде после его пребывания приняты соответствующие постановления, а дополнительных средств для их выполнения нет. Идите в ЦК, пусть скажут, откуда брать деньги на выполнение Дальневосточной программы. А из ЦК нас вновь отправили ...в Госплан. Стало ясно, что на Дальневосточной программе поставлен крест»²⁴⁸.

Возникла ситуация, похожая на замкнутый круг, «хождение» по которому неминуемо сопровождалось бы 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). Ничего не предпринимать, как в брежневские времена, было уже нельзя без значительного ущерба авторитету высшего политического руководства. И оно решило искать выход в дальнейшей либерализации режима.

Остановимся только тех аспектах либерализации, которые были встроены во взаимоотношения Центра и регионов, подчинялись их логике развития и влияли на них. Один из первых, кто обратил внимание на этот аспект, был А.В. Шубин. Он точно подметил, что с XIX партийной конференции 1988 г. в числе прочего был взят курс на усиление регионального уровня власти²⁴⁹. Но что могло означать это «усиление»? В данном случае оно означало децентрализацию и имело несколько важнейших следствий.

Во-первых, — ослабление административного нажима на региональный уровень власти, с которого снималась часть вины за провалы в Перестройке. Высшее политическое руководство, что стало ясно на XIX партийной конференции, «разложило» эту ответственность на объективные пороки административно-командной системы и на хозяйственную ветвь центрального управления – министерства и ведомства. Об этом недвусмысленно заявил генеральный секретарь: «Именно ведомства и другие управленческие структуры держали в руках исполнение принятых решений, своими действиями или бездействием определяли чему быть, а чему нет. Советские, а во многом и партийные органы оказывались не в состоянии контролировать напор ведомственных интересов»²⁵⁰. Сквозь призму этого утверждения можно заключить, что, когда Горбачёв делал вывод о «сопротивлении» реформам на местах, он, неявно, просто убеждался в

слабости своей и региональной партийной власти.

Региональные лидеры не могли не поддержать такой поворот острия критики со стороны Центра. Например, первому секретарю Кемеровского обкома В.В. Бакатину стало «ясно», что проблемы в экономике не в недостатке гласности, а в позиции центральных хозяйственных органов, которые часто сознательно противодействуют реформам²⁵¹. Такого же мнения придерживался и Приморский первый секретарь Д.Н. Гагаров, предостерегая союзное руководство, что позиция министерств и ведомств грозит провалом ДГП²⁵². Итак, у регионов в лице секретарского корпуса оказался ответный аргумент на претензии Центра, появилось чем «давать сдачи». Кроме того, расширяющаяся «гласность» открывала дорогу для такого развития событий.

Второе, ещё более важное следствие либерализации, состояло в расширении компетенции региональных органов власти, что также прозвучало на этой конференции. В частности, Горбачёв заявил, что «при нынешних масштабах нашего народного хозяйства, многообразии проблем общественной жизни... вытекает необходимость передать многие полномочия на места – в республики, края, области и районы, в трудовые коллективы». За Центром же следовало оставить «право сказать свое слово», но прежде всего «должен быть решительно укреплен демократический контроль снизу, со стороны трудящихся»²⁵³. В последнем случае имелось в виду повышение роли местных Советов.

Эта инициатива также встретила одобрение со стороны регионов, чьё руководство увидело в перераспределении власти в пользу Советов, возможность для усиления своей роли и автономности от Центра. В этом вопросе и «будущие столпы консерватизма» (такие, как первый секретарь Краснодарского крайкома И. Полозков) выглядели «сущими реформистами». Ведь они надеялись, что, как и прежде, будут контролировать местные Советы²⁵⁴.

Решения конференции были закреплены Постановлением пленума ЦК

КПСС от 29 июля 1988 г., в котором перед партийными организациями ставились задачи по реорганизации своей структуры для повышения роли Советов и большей самостоятельности предприятий. Это означало отказ от дублирования хозяйственных органов и переход к управлению политическими методами и общий рост автономии политических и хозяйственных субъектов в ущерб централизации²⁵⁵. И второе следствие либерализации, на первый взгляд, означало «победу» регионов, но только на первый взгляд.

Если рассматривать произошедшие изменения в качестве изменения конфигурации системы управления в попытке решения прежней задачи, то становится очевидным, что вопрос о полномочиях разных уровней власти – это, главным образом, вопрос об ответственности за мобилизацию и перераспределение ресурсов. И здесь явно прослеживается стремление Центра снять с себя эту ответственность как реакция на провальную работу регионов. Показательно, что в конце 1987 г. Горбачёв говорил в узком кругу: «До сих пор процесс Перестройки шёл за счёт Центра. Задача второго этапа – развить, закрепить успех и пустить Перестройку во все слои... Борьба за Перестройку перемещается в города, районы, на село, в области, короче говоря – на места»²⁵⁶.

В Постановлении ЦК КПСС «О практической работе по реализации решений XIX всесоюзной конференции КПСС» первый пункт возлагал обязанность на партийные организации добиваться того, чтобы выполнение решений конференции «...стало стержнем работы партии, всех государственных и общественных организаций, побуждало людей действовать с полной отдачей и ответственностью за порученный участок». А указание на то, что «решающее значение приобретают инициатива и организованность коммунистов, активная позиция каждого члена партии в конструктивном разрешении возникающих проблем... в борьбе... с проявлениями... недисциплинированности и безответственности»²⁵⁷ показывает, что ключ к решению проблем виделся в том же, что и на заре

Перестройки. Не случайно в 1989 г. коммунисты Владивостокского горкома КПСС констатировали, что несмотря на то, что промышленные отделы упразднены, суть их работы и её объём не изменились²⁵⁸.

В завершение нашей аргументации в пользу такого вывода приведём выдержки из секретного документа, разосланного в партийные организации. Хотя документ без даты, ряд косвенных признаков указывает на то, что он появился где-то в 1988 – начале 1989 г., а в стиле письма угадывается ближайшее окружение Горбачёва. Речь идёт об обращении Центрального комитета «К партийным организациям, ко всем коммунистам». Из обращения мы видим, что ключом к ускорению Перестройки ЦК считал «...коренное обновление деятельности самой партии. Преодоление её отставания от процессов, происходящих в стране», так как «многие партийные организации утратили политическую инициативу, замкнулись в себе вместо того, чтобы включиться и возглавить широкий демократический фронт. Авторы ЦК указывали на необходимость осознания «каждым коммунистом, что судьба Перестройки в наших собственных руках». В этом письме содержится очень важное для историков признание: «У государства нет средств и запасов, за счёт которых оно могло бы удовлетворить все запросы... (социальные запросы общества. – *Примеч. авт.*). Остаётся одно – повседневная работа по повышению производительности труда, эффективности экономики». Центральный комитет взывал к первичным парторганизациям, указывая, что – «именно здесь основа, центр всей работы, здесь сосредоточена масса коммунистов», «...только сами коммунисты, каждый из вас, способны построить полнокровную жизнь своей организации... Не следует, товарищи, пассивно дожидаться «специальных директив» из Центра, согласовывая с ним каждый шаг. Надо действовать самостоятельно, ответственно, смело и уверенно»²⁵⁹.

Из этого воззвания следует, что в указанных обстоятельствах регионы не выигрывали от начавшейся децентрализации, означавшей лишь то, что Центр в качестве своей реакции на провальную работу регионов предлагал

им не апеллировать к нему в поисках ресурсов (так как их всё равно не хватит для решения насущных задач), а самим решать свои проблемы. Другими словами, в ответ на безуспешные попытки мобилизовать ресурсы общества при всё более явном их дефиците, Центр снимал с себя ответственность главного распределителя ресурсов.

Хотя от региональных партийных комитетов требовалось то же, что и раньше, теперь рычаги административного воздействия из их рук изымались. Впрочем, опыт показал, что эти рычаги мало на что годились. Взамен усиливались Советы, которые, что уже общепризнано, оказались не готовы в полной мере взять на себя функции государственного управления. Но зато они теперь всё более ориентировались на поддержку избирателей, а не вышестоящих партийных структур, постепенно усиливаясь в качестве альтернативного центра власти. Повышение роли Советов и демократизация процесса их формирования дали мощный импульс ослаблению зависимости регионального уровня власти от символических ресурсов Центра.

Расширяя демократизацию и поднимая роль первичных партийных организаций, высшее руководство не учитывало, что последние (как было показано в предыдущем параграфе), находились в весьма запущенном состоянии. Региональный уровень политической власти при сокращавшихся возможностях апелляции к Центру в поиске ресурсов должен был теперь ориентироваться на их мобилизацию внутри региона, но в более строгих условиях: не получая символического капитала, но и не имея теперь необходимого административного потенциала.

Вместе с этим регионы получали возможность открыто выдвигать свои претензии к Центру, подрывая доверие к нему со стороны нижестоящих уровней управления и ключевых групп общества, т.е. лишая его символического капитала. Всё это означало явное разрушение существующей модели взаимоотношений Центра и регионов. Разрушение подчинялось механизму обратных связей – провал ускорения на местах (ответственность регионального уровня) лишал Центр необходимых

ресурсов и подрывал его доверие к регионам, сам Центр, в свою очередь, имел всё меньше возможностей распределять ресурсы (а это его прямая ответственность). Таким образом, подрывалось уже доверие регионов к Центру, что стимулировало их претензии на расширение прав в распоряжении тем, что имелось на местах. Руководство Хабаровского и в Приморского краев просило дополнительных вложений, но при этом стремилось снять с себя обязательства по поставкам продукции в другие регионы²⁶⁰.

С началом либерализации взаимоотношения Центра и регионов медленно, но неумолимо погружались в болото выяснения отношений и борьбы за контроль над ресурсами. Эта новая ситуация отчётливо проявилась в «Платформе» коммунистов Приморского края по подготовке к выборам в Советы народных депутатов и к XXVIII съезду КПСС, в которой ответственность за плачевное положение дел снималась с регионального уровня и возлагалась на «хозяйственный механизм», который «...не позволяет краевым органам власти проводить самостоятельную экономическую политику, отвечающую потребностям населения»²⁶¹. Однако другой раздел этой платформы, посвящённый оздоровлению экономики, полностью противореча предыдущему утверждению, указывал, что «достижение реальных сдвигов в улучшении материального благосостояния приморцев в современных условиях возможно только за счёт повышения эффективности работы каждого трудового коллектива», т.е. хотя виновным за провалы в работе признавался абстрактный «хозяйственный механизм», средством решения проблем виделась именно та политика, с которой не справилась региональная власть на предыдущем этапе²⁶².

Следует сказать особо о выборах народных депутатов СССР, проходивших в марте 1989 г., которые обнаружили неспособность региональных партийных организаций к политической борьбе²⁶³. Эти выборы проиграли 26 первых секретарей различных регионов, в их числе В.С. Пастернак (Хабаровский край) и В.Н. Шилов (Амурская область)²⁶⁴. Именно

по их результатам первые секретари обкомов и крайкомов почувствовали, что их сознательно поставили под удар. Это их чувство было недалеко от истины. А.С. Черняев в своём дневнике приводит слова Горбачёва по поводу безрадостных результатов, с которыми прошли выборы для первых секретарей: «...Ничего не делают... ...а ЦК должно их поддерживать и охранять! Ничего этого не будет! Выводы пусть делают из выборов»²⁶⁵. Это был ещё один признак разрушения советской модели взаимоотношений Центра и регионов. Теперь политики высшего ранга явно отказывались «делиться» с регионалами и символическими ресурсами. В этой ситуации региональные руководители имели основание чувствовать, что их предали, так как их сделали ответственными за ситуацию, складывавшуюся в течение долгого времени и далеко не только по их вине.

Впрочем, такие же чувства могли испытывать и рядовые партийные работники, что можно видеть из уже упоминавшегося письма в Приморский крайком С.Т. Войченко. Автор призывал «беречь партию, кадры, иначе всё погибнет» и выделял три периода, каждый из которых отличался специфическим воздействием руководства КПСС на партийные кадры:

1. Кадры вырубали, уничтожали физически (сталинщина).
2. Кадры «уходили», оттесняли, топтали, уничтожали морально (период Брежнева).
3. *Отдали на растерзание толпы, которая превращается в волчью стаю* (период после XIX партийной конференции), *(курсив и примеч. – А.С.)*²⁶⁶.

Автор письма (в третьем пункте) уловил стремление высшего политического руководства спасти свой авторитет за счёт отдания «на растерзание толпы» нижестоящие уровни управления. Однако идеологи либерализации либо недооценили, либо просто не учли, что регионы будут точно так же пытаться спасти свой авторитет за счёт дискредитации Центра. Взаимоотношения Центра и регионов, основанные на обоюдных принятых правилах, разрушались, начиналась игра без правил.

В 1989 г. управленцам всех уровней стало ясно, что на развитие Дальнего Востока Центр не имеет ни денег, ни сил. Секретарь ЦК КПСС О.Д. Бакланов, посетивший в том же году Хабаровск, наставлял краевые власти: «...у вас уникальный край, у вас большая автономия, вы рядом с дружественными странами, вам и карты в руки»²⁶⁷. На совещании партийных, хозяйственных, плановых и научных организаций Дальневосточного региона, специально посвященном выполнению ДГП, открыто было признано: «...мы все знаем, что не будет этих 230 (предусмотренных программой – *Примеч. авт.*) миллиардов...», а представитель Приморского крайкома вынес партии нечто вроде политического приговора: «...среди простых людей и мы находимся в позе оправдывающихся. Проблема номер один стала – как же выжить, получился огромный разрыв между словом и делом, мы люди в этом отношении, наверно, несерьёзные»²⁶⁸.

Хотя повышение самостоятельности региональной власти и предприятий, активизация международных контактов должны были стимулировать работу по достижению намеченных в ДГП целей, начавшаяся делегитимация существующего режима захватила и саму программу, рождённую в его недрах. Уже в конце 1988 г. на встрече первого секретаря Хабаровского крайкома В.С. Пастернака с творческой интеллигенцией ему предлагали поразмыслить над вопросом не о том «быстро или медленно мы идём», но «туда ли мы идём»²⁶⁹. Через год сомнений в «правильности» программы не скрывали уже и партийные руководители, директора и учёные. Так, например, директор Дальневосточного филиала института Госкомцен СССР А.С. Ревайкин уже рассматривал программу в контексте не «ускорения», но «оздоровления» экономики страны, а заведующий социально-экономическим отделом Сахалинского обкома КПСС seriously сомневался в научной обоснованности программы: «Производственная часть формировалась так – это суммарное выражение амбиций, пожеланий областей, что мы смогли воткнуть в производственную часть программы, не

сообразуясь абсолютно, а надо ли развивать лесную и целлюлозно-бумажную промышленность на Сахалине в принципе»²⁷⁰? Среди учёных и управленцев стремительно утверждалось мнение, что ДПП создана в лучших традициях застойного времени и её выполнение только усугубит проблемы региона. Это предельно ясно сформулировал дальневосточный экономист М.И. Леденев: «Чем сильнее Дальний Восток «ускоряется», тем больше отстаёт в своём развитии. Получается, так сказать, ускорение свободного падения»²⁷¹. На этих примерах можно видеть, что сами цели ДПП становились дискуссионными, конкретная программа обернулась своеобразным «переосмыслением основ», и вероятность слаженной работы по их достижению устремилась к нулю. Так что «руки» регионального руководства, независимо от того какие они держали «карты», были бессильны.

Более того, в условиях слабеющего Центра Программа из средства мобилизации всех уровней власти превращалась в политический инструмент – удобное обоснование для перехода к регионам контроля над материальными и организационными ресурсами. Переломным здесь также стал 1989 г. – в самом его начале в Москву посыпались предложения о корректировке программы с учётом формирования нового хозяйственного механизма, оставлении в регионах всей валютной выручки от внешнеэкономической деятельности министерств и ведомств «на нужды реализации ДПП». В том же контексте приморские власти выдвинули предложение «...выделить дальневосточный регион в отдельную автономную республику с административным центром в г. Владивостоке»²⁷². Мысль о создании «Дальневосточной республики» в том или ином виде не раз всплывала в дискуссиях по ДПП²⁷³. Понятно, что это была скорее организационно-управленческая, чем политическая идея. Но в условиях начинавшего «трещать по швам» СССР она неотвратимо приобретала зловещий подтекст.

Неспособность регионов мобилизовать ресурсы общества в условиях,

когда Центр снимал с себя ответственность за их административное перераспределение, быстро привела к экономическому развалу. В этой ситуации интерес регионального руководства «смыкался» с интересом директоров предприятий, положив начало формированию той конфигурации региональной власти, которая будет определять взаимоотношения Центра и регионов в 1990-е гг. Рост автономии предприятий разрушал клиентские связи между ними и ведомствами. Ранее диктат министерств и ведомств частично компенсировался их заботой о результате деятельности предприятия, помощью в обеспечении ресурсами. Теперь же чиновники министерств стремились дать как можно меньше ресурсов, но «спустить» как можно больший госзаказ. Руководители предприятий отвечали тем же, пряча ресурсы, саботируя требования министерств, реализуя свою продукцию на рынке через подконтрольные кооперативы. Говоря о противоречиях Центра и регионов, важно иметь в виду, что они развивались в максимально широком контексте. Это удачно сформулировал А.В. Шубин: «...разрушительная борьба за ресурсы развернулась между различными кланами номенклатуры – центральными, региональными – и между агломерациями, группами предприятий, каждое из которых ориентировалось на тот или иной клан и противостояло остальным»²⁷⁴.

Наиболее зримым и политически опасным результатом этой борьбы стал усиливающийся дефицит потребительских товаров. Ведь на заре Перестройки предполагалось, что решение именно этой проблемы должно обеспечить успех всего дела. Вместо этого в стране к середине 1990 г. из 160 хозяйственных товаров в свободной продаже не было ни одного, а к весне 1991 г. практически исчезли и основные продукты питания²⁷⁵.

Общесоюзный опрос «Коммунисты о партии и её будущем», проведённый в апреле 1990 г. и охвативший 5326 членов КПСС, в т.ч. 892 секретаря первичных организаций, показал вытеснение целей развития чисто оперативными задачами предотвращения социальной катастрофы. Так, на вопрос «Какие проблемы вызывают у вас наибольшее беспокойство?»

варианты ответов распределились следующим образом: на первом месте – снабжение продовольствием (68%), на втором – снабжение промышленными товарами (64%), на третьем – преступность (59%). Лишь на одиннадцатом (предпоследнем) месте находилась политическая нестабильность (28%)²⁷⁶.

Для Дальнего Востока ситуация усугублялась ещё и тем, что даже южные его регионы были не способны себя обеспечивать и самым необходимым продовольствием. Катастрофическая ситуация в этой сфере подтверждается и текстом обращения Хабаровского крайкома в Центр. В декабре 1990 г. первый секретарь С. Маркаров сообщал М. С. Горбачёву, что за 11 мес. текущего года недополучено 3860 т мяса, а из запланированных на декабрь 5900 т поставщики обещают не более 1600. Регионы, производившие мясо, либо радикально снижали обещанные поставки, либо вовсе отказывали в них. Сливочного масла – из запланированных 5027 т, не было завезено ни одной. Омская область и Алтайский край «категорически отказали в поставках масла». Оказалось сорванным снабжение детских домов, лечебных учреждений. Маркаров указывал на то, что прежние обращения лично к Горбачёву и к Правительству оказались безрезультатными и всё же просил его «...принять меры по поставке в край данных продуктов». К началу 1991 г. это обращение результатов не дало, и в трудовых коллективах Хабаровского края нарастало массовое недовольство, так как пропала возможность отоваривать даже потребительские карточки²⁷⁷. Срыв наращивания производства продуктов питания «на местах» партаппаратчики объясняли опять же недопоставкой центральными ведомствами запасных частей к сельскохозяйственной технике²⁷⁸.

Но проблема с продовольствием заключалась не только в неисполнении Центром в лице Госснаба и других министерств функции главного перераспределителя ресурсов, но, как и прежде, в слабости самой региональной власти. Первый секретарь Амурского обкома В.Н. Шилов признавал, что «было бы неправильным наши проблемы и беды объяснять только ошибками и недоработками Центра» и указывал на ответственность

местных органов за то, что «аграрный сектор работает ниже своих возможностей». Он приводил примеры, когда в отдельных районах области, располагавших в достатке всем необходимым (кормами, трудовыми ресурсами), происходило снижение продуктивности скота, а иногда допускался ничем не обоснованный его убой. Сложившуюся обстановку первый секретарь объяснял тем, что «коммунисты-руководители», специалисты многих хозяйств, «...прикрываясь лозунгами самостоятельности... проявляют беспечность в выполнении возложенных на них обязательств»²⁷⁹. Правоту Шилова подтверждают факты из реалий Приморского края, где в 1990 г. с помощью китайской рабочей силы было выращено более 20% овощной продукции, и этими хозяйствами была получена прибыль при общей нерентабельности производства данных культур²⁸⁰. Очевидно, основная проблема была в системе управления сельским хозяйством, в т.ч. и чрезвычайно неэффективным контролем региональной власти над деятельностью аграрного сектора.

Ощущением безысходности и близящейся катастрофы наполнен доклад первого секретаря Приморского крайкома КПСС А.С. Головизина «О текущем моменте и задачах коммунистов края по реализации решений XXVIII съезда КПСС, учредительного съезда КП РСФСР», сделанный 27 октября 1990 г. Содержание доклада стоит того, чтобы быть воспроизведённым подробно. Головизин признавал, что «...многие процессы вышли из под контроля, всё больше дезорганизуется экономика, разваливается даже то, что с трудом создавалось десятилетиями... За долгие годы впервые полностью не подготовлены к зиме города и посёлки, не заложены овощи и картофель, появились хронические перебои с хлебом. К забастовочному движению уже подключились работники здравоохранения, культуры, обострилась обстановка среди автотранспортников, горняков». Он указывал и на развал Приморской организации КПСС, где за 9 месяцев 1991 г. покинули партийные ряды почти 10 тыс. чел., около 60% из них – рабочие. Кроме того «с начала года партию покинули 81 чел. из числа

хозяйственных руководителей, 174 секретаря партийных организаций, 135 членов райкомов и горкомов, 168 депутатов местных Советов, в т.ч. 8 – краевого».

А.С. Головизин, предупреждал об опасности «...того, что при таком развитии событий партийная организация края будет состоять из служащих, интеллигенции и пенсионеров». В первичных парторганизациях падала партийная дисциплина, «...всё чаще не проводятся собрания, перестали даваться партийные поручения, игнорируются решения партийных комитетов и даже новый Устав КПСС... На прошедших отчётно-выборных конференциях, собраниях порой едва набиралось больше половины делегатов и коммунистов, вместо делового обсуждения решений съездов и своих собственных проблем они тонули в процедурных и организационных вопросах, сведении счетов, «разборе» сенсаций и непроверенных слухов». Вывод Головизина — «...если не примем решительных мер, не добьёмся согласия в обществе, сегодняшняя жизнь через некоторое время покажется раем»²⁸¹.

Но в 1989–1991 гг. в условиях сбрасывания взаимных обязательств и всё большей переориентации регионального руководства на поиск ресурсов внутри региона, а также через горизонтальные связи, вместо прежних вертикальных исчезал и интерес поддерживать авторитет Центра. Его делегитимация стремительно ускорялась.

В конце 1990 г. на совместном пленуме Хабаровского крайкома и контрольной комиссии краевой партийной организации член краевого комитета КП РСФСР А. Е. Дубков заявлял: «Руководство страной своими действиями усугубляет положение в стране, которая скатывается к физической и политической катастрофе» и указывал на «глубоко продуманную деятельность Горбачёва», направленную «к развалу государства». Член контрольной комиссии краевой партийной организации А.Н. Кабаков считал необходимым созвать в 1991 г. чрезвычайный съезд и освободить Горбачёва от должности генерального секретаря, а заместитель

секретаря парткома завода «Амурсталь» В.М. Барыш вспоминал слова М.С. Горбачёва о том, что «поскольку он является инициатором Перестройки, ему и нести ответственность за результаты этой Перестройки», «...так может быть, пришла пора и спросить Михаила Сергеевича о результатах, которые мы имеем на сегодняшний день»²⁸². Коммунисты первичных организаций Хабаровской группы институтов ДВО РАН обращались к Генеральному секретарю в открытом письме: «Партия и народ дали Вам в руки все возможные полномочия для наведения порядка. Но его нет. Страна на грани катастрофы... И в этой сложившейся катастрофической экономической, социальной и политической ситуации Ваша вина как главы государства и партии»²⁸³.

В 1991 г. представители партийных организаций Хабаровского края, признавая себя «заложниками центра», вынужденными «...нести ответственность за развал экономики и снижение жизненного уровня», уже прямо обвинили ЦК КПСС и Политбюро в том, что последние не смогли «вооружить партийные организации стратегией и тактикой борьбы» за реализацию намеченных целей «и главное – добиться реальных результатов за последние шесть лет»²⁸⁴. Итак, по сравнению с 1986 г. (поездка М.С. Горбачёва по Дальнему Востоку) ситуация поменялась радикально – вся ответственность за разразившийся кризис и предчувствуемую катастрофу возлагалась на Центр и конкретно на М.С. Горбачёва. Более того, некоторые дальневосточные экономисты приходили к выводу, что «все прошедшие годы, именно в силу централизации гражданские обязанности на местах выполнялись, а политика Центра во многом не отвечала интересам мест», и что интересы Центра – это главным образом сумма узковедомственных интересов²⁸⁵.

Подобные настроения в обществе чутко уловил российский лидер Б.Н. Ельцин, посещавший в 1990 г. Дальний Восток. Появление нового союзного лидера также повлияло на расстановку политических сил. Ельцин давал понять, что российская власть не собирается «отвечать за ошибки

центра...»²⁸⁶ И раздавал заманчивые обещания регионам: «Верховный Совет принял решение Приморскому краю и Находке дать статус свободной экономической зоны... сколько вы возьмёте себе свободы и независимости, всё вам дадим. Налогообложение, тарифы и прочее и прочее...»²⁸⁷ Начались «война» законов и парады суверенитетов на уровне союзных республик. Они не только дезориентировали и парализовывали местные власти, как это заметил амурский первый секретарь В.Н. Шилов²⁸⁸, но их результатом было и то, что единого Центра уже не существовало. Это отчётливо проявилось в ходе визита М.С. Горбачёва в Хабаровский край весной 1991 г. Председатель краевого Совета народных депутатов Н.Н. Данилюк обобщённо охарактеризовал Президенту СССР ситуацию с ДГП: «Надо сказать, что в общем мы не сумели за это время поправить наши больные вопросы» и тут же поставил на ней крест: «...мы сейчас работаем над программой, которая заключается в том, чтобы, полагаясь на собственные силы, используя инвестиции капиталистических стран, прежде всего наших соседей и, конечно, просим правительство, чтобы нам дали какой-то определённый статус и льготы, чтобы включить в оборот тот природный потенциал, который имеет край и Дальний Восток, чтобы это стало основой выхода из нашего положения». При этом Данилюк просил Президента СССР «...поддержать директивные двусторонние взаимоотношения» между Центром и регионами Дальнего Востока, чтобы сохранить централизованное распределение необходимых региону ресурсов, компенсируя тем самым слабую привлекательность регионального рынка²⁸⁹. Интересна реакция на это самого М.С. Горбачёва: «...Мы, может быть, должны вести о другом речь, не о том, что центр всё организует, всё свяжет, образует – это тоже, по-моему, нереальное дело. ...Мы привыкли испрашивать разрешение у центра, а теперь у 15 центров надо спрашивать его, что из этого получится, что это за рынок будет»? При этом он вполне согласился с завершением недолгой, полной провалов и разочарований истории реализации ДГП: «...наверное, нам надо возвращаться к целевым программам развития Дальнего Востока. И я думаю,

что это должны быть новые программы»²⁹⁰. Из этой ситуации видно, что к 1991 г. уже не существовало ни ответственного Центра, ни ответственных перед Центром регионов, ушла в историю и ДГП, изначально составлявшая некую основу для объединения усилий разных уровней государственного управления, но со временем ставшая фактором их размежевания.

Уже к весне 1991 г., ещё до цепи знаменательных событий (попытки августовского переворота – ликвидации КПСС – Беловежских соглашений) произошел распад системы взаимоотношений разных уровней власти. По линии Центр–регион логика распада была скорее системной, чем политической. Не случайно события, происходившие в Центре, отзывались в регионах далёким эхом, проходя как политический фон, мало влияющий на характер насущных местных проблем. В основе этого распада лежала утрата государством способности мобилизации общества для получения необходимых материальных ресурсов. Их дефицит привел к росту противоречий между разными уровнями власти и к взаимным претензиям. При этом региональная власть не столько сопротивлялась Перестройке, сколько не смогла её организовать. Однако её бессилие означало бессилие самого Центра – слабый потенциал всей системы государственного управления, а не какого-то отдельного её уровня.

Либерализация режима сквозь призму взаимоотношений Центра и регионов означала попытку сохранить авторитет и символические ресурсы Центра за счёт регионального уровня, на который предполагалось направить растущее общественное недовольство. Это означало разрыв консенсуса между Центром и регионом, подразумевающего взаимную ответственность и обмен символическими и материальными ресурсами. Теперь обе стороны стремились получить эти ресурсы за счёт друг друга, что означало открытую конфронтацию, раскол элит и дальнейшее сокращение потенциала государства.

Кроме того, повышение роли Советов и вовлечение первых секретарей регионов в процедуру демократических выборов были попыткой ослабить

потенциал сопротивления регионального руководства Центру, т.е. означали стремление создать механизм прямого правления, параллельный существующей партийной системе. Но в условиях дефицита ресурсов, резкого ослабления возможностей Центра по их перераспределению, нараставшей конфронтации разных ветвей и уровней власти эти меры привели к тому, что реальная власть всё более уходила не только из партийных органов, но и из всей системы государственного управления, сосредоточиваясь в полулегальных и нелегальных структурах (там, где были материальные ресурсы).

В итоге уже в 1990–1991 гг. не только была утрачена сама основа для взаимоотношений Центра и регионов. Основные политические субъекты, обладавшие реальными полномочиями, чтобы развивать эти взаимоотношения, часто оказывались за рамками формальных политических структур.

¹ См.: ГАПК (Государственный архив Приморского края). Ф. 26. Оп. 37. Д. 900. Л. 95; Ф. П – 68. Оп. 117. Д. 22. Л. 38; Ф. 1504. Оп. 2. Д. 222. Л. 5; ГАХК (Государственный архив Хабаровского края). Ф. 35. Оп. 113. Д. 110. Л. 8.

² Корнаи Я. Социалистическая система: Политическая экономия коммунизма. М., 2000. С. 137; Стародубровская И.В, Мау В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. М., 2004. С. 114.

³ Корнаи Я. Указ. соч. С. 139 – 140.

⁴ См.: Деревянко А.П. Строительство Байкало-Амурской железнодорожной магистрали (1974 – 1984 гг.). Исторический опыт: дис. ... д-ра ист. наук. – Владивосток, 1984; Зеленцов В.В. Социалистическое соревнование на Дальнем Востоке СССР (на примере деятельности трудовых коллективов морского флота и транспортных узлов 1971 – 1987 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 1989; Кобяков И. П. Партийное руководство социалистическим соревнованием в сельскохозяйственном производстве в годы восьмой пятилетки (на материалах Амурской областной партийной организации 1966 – 1970 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Благовещенск, 1973.

⁵ ГАХК. Ф. 35. Оп. 112. Д. 175. Л. 71.

⁶ Горбачёв М.С. Избранные речи и статьи. Т. 2. М.: Изд-во политической литературы, 1987. С. 425.

⁷ См.: Постановление Центрального Комитета КПСС, Совета Министров СССР, Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, Центрального Комитета ВЛКСМ от 18 июня 1986 №735 «О всесоюзном социалистическом соревновании за успешное выполнение заданий двенадцатой пятилетки». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=409> (дата обращения: 12.12.2010).

⁸ Фонотов А.Г. Россия: от мобилизационного общества к инновационному. М.: Наука,

1993. С. 102 – 103.

⁹ ГАХК. Оп. 115. Д. 1. Л. 1, 2.

¹⁰ Отсутствие рыночной конкуренции считалось достоинством социалистической системы, в которой инновации, в отличие от стран капитализма не засекречивались частными корпорациями, а должны были быть общедоступными (см.: Корнаи Я. Указ. соч. С. 77).

¹¹ ГАХК. Ф. 35. О. 112. Д. 175. Л. 12; ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 241. Л. 90.

¹² ГАХК. Ф. 35. Оп. 113. Д. 110. Л. 8.

¹³ Там же. Л. 14.

¹⁴ ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 599. Л. 29.

¹⁵ Там же. Д. 628. Л. 25.

¹⁶ Чичканов В.П. Дальний Восток: стратегия экономического развития. М.: Экономика, 1988. С. 226.

¹⁷ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 115. Д. 411. Л. 11 – 12.

¹⁸ См.: Григорьев К.А. Перекаты судьбы. Владивосток: Изд-во «Уссури», 1997. 372 с.

¹⁹ Ващук А.С. Социальная политика в СССР и её реализация на Дальнем Востоке (1945 – конец 1980-х гг.): дис. ... д-ра ист. наук. Владивосток, 1998. С. 395.

²⁰ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М.: «Интеллект», 1998. С. 329.

²¹ Горбачёв М.С. Жизнь и реформы. В 2 кн. Кн. 1. М.: «Новости», 1995. С. 180.

²² Черняев А.С. Совместный исход: Дневник двух эпох. 1972–1991 г. М.: РОССПЭН, 2010. С. 126.

²³ Ващук А.С. Указ. соч. С. 374; см. также: Отчёт Центрального комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза и очередные задачи партии в области внешней и внутренней политики. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС тов. Л.И. Брежнева // XXVI съезд Коммунистической партии Советского Союза. Стенографический отчёт. – М.: Политиздат, 1981. С. 72.

²⁴ Фонотов А.Г. Указ. соч. С. 191.

²⁵ Чёрный А.К. Остаюсь дальневосточником: Воспоминания. Хабаровск: Изд-во «Этнос-ДВ», 1998. С. 322.

²⁶ Хромовских Н.Т. Размышление о прожитом. Владивосток: Изд-во ДВГАЭУ, 1998. С. 12.

²⁷ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 22. Л. 38.

²⁸ Туровский Р.Ф. Центр и регионы. Проблемы политических взаимоотношений. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007. С. 18.

²⁹ Как отмечает А.Г. Фонотов в рамках советской системы выполнение плановых заданий было не только важнейшим но и единственным критерием эффективности (см.: Фонотов А.Г. Указ. соч. С. 189).

³⁰ ГАО (Государственный архив Амурской области). Ф. П-1. Оп. 62. Д. 145. Л. 6.

³¹ ГАПК. Ф. П-68. оп. 117. Д. 22. Л. 38.

³² Там же. Д. 354. Л. 4 – 71; ГАХК. Ф. 35. Оп. 112. Д. 175. Л. 47.

³³ Ломакин В.П. Приморье: вчера, сегодня, завтра. М.: Изд-во полит. лит., 1982. С. 180.

³⁴ Программы и Уставы КПСС. М.: Политиздат, 1969. С. 368.

³⁵ Коллинз Р. Предсказания в макросоциологии: случай советского коллапса. // Время мира. Вып. 1. Новосибирск. 1998. С. 252

³⁶ Маергойз И. М. Уникальность экономико-географического положения советского Дальнего Востока и некоторые проблемы его использования в перспективе // Вестник МГУ. 1974. С. 5.

³⁷ Алексеев В.В., Алексеева Е.В., Зубков К.И., Побережников И.В. Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI – XX века. М.: Наука. 2004. С. 149–150.

³⁸ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 115. Д. 557. Л. 1 – 2; Оп. 117. Д. 257. Л. 23.

³⁹ Бескомпромиссно, наступательно // У карты Тихого океана. 1983. № 6. С. 3–4.

- ⁴⁰ Ващук А.С. Указ. соч. С. 395.
- ⁴¹ Деревянко А.П. Указ. соч. С. 88.
- ⁴² Ващук А.С. Указ. соч. С. 398.
- ⁴³ Там же. С. 393.
- ⁴⁴ Поездка Л.И. Брежнева по Сибири и Дальнему Востоку. Март-апрель 1978 г. М.: Политиздат, 1978. С. 31 – 34.
- ⁴⁵ Там же. С. 34.
- ⁴⁶ Там же. С. 53.
- ⁴⁷ Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 71.
- ⁴⁸ Чёрный А.К. Указ. соч. С. 424.
- ⁴⁹ Минакир П.А. Экономика регионов: Дальний Восток. М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2006. С. 187.
- ⁵⁰ Чичканов В.П. Дальний Восток: стратегия экономического развития. М.: Экономика, 1988. С. 70.
- ⁵¹ Минакир П.А. Указ. соч. С. 186.
- ⁵² Чичканов В.П. Дальний Указ. соч. С. 22.
- ⁵³ Крыштановская О. Анатомия Российской элиты. М., 2004. С. 182–186; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 1998. С. 338.
- ⁵⁴ Буянов Е.В. Амурский обком КПСС (1948 – 1991) // Вестн. Амур. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные науки. 2004. Вып. 26. С. 63.
- ⁵⁵ Ващук А.С. Указ. соч. С. 379.
- ⁵⁶ Чёрный А.К. Указ. соч. С. 433 — 434.
- ⁵⁷ ГАХК. Ф.35. Оп. 112. Д. 175. Л. 46.
- ⁵⁸ Там же. Л. 47 – 48.
- ⁵⁹ Там же. Л. 48.
- ⁶⁰ Там же. Л. 46.
- ⁶¹ Постановление ЦК КПСС о строительстве Байкало-Амурской железнодорожной магистрали. 8 июля 1974 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898 – 1986). – М.: Политиздат, 1986. – Т. 12. 1971–1975. – 9-е изд. – С. 437–439.
- ⁶² Григорьев К.А. Перекаты судьбы. Владивосток: Изд-во «Уссури», 1997. С. 199.
- ⁶³ Перестройка неотложна, она касается всех и во всём: Сб. материалов о поездке М.С. Горбачёва на Дальний Восток, 25 – 31 июля 1986 г. М.: Политиздат, 1986. С.57.
- ⁶⁴ Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы // КПСС. Съезд, 25-й. Материалы XXV съезда КПСС. 1976. М.: Политиздат, 1976. С. 168.
- ⁶⁵ Тарасов П.В. О перспективах развития и размещения производительных сил Дальнего Востока // Вопросы экономики Дальнего Востока: Тез. докл. и сообщений на секции экономических наук Совета ДВ филиала СО АН СССР по итогам исследовательской и научно-организационной работы. Владивосток, 1965. С. 16 – 20.
- ⁶⁶ ГАПК. Ф. 26. О.37. Д. 681. Л. 26.
- ⁶⁷ Перестройка неотложна, она касается всех и во всём... С.59.
- ⁶⁸ Алексеев В.В., Алексеева Е.В., Зубков К.И., Побережников И.В. Указ. соч. С. 549.
- ⁶⁹ См.: Чёрный А.К. Указ. соч. С. 445; Минакир П.А. Указ. соч. С. 190 – 194.
- ⁷⁰ Перестройка неотложна, она касается всех и во всём... С.13.
- ⁷¹ Там же. С.13
- ⁷² Там же. С.14.
- ⁷³ Там же. С.37–38.
- ⁷⁴ Там же. С.43, 50.
- ⁷⁵ Чёрный А.К. Указ. соч. С. 443-445.
- ⁷⁶ Горбачёв М.С. Понять Перестройку... Почему это важно сейчас. М.: Альпина Бизнес

Букс, 2006. С. 87 – 88.

⁷⁷ Пихоя Р.Г., Соколов А.К. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х – 1991 гг. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина. 2008. С. 164.

⁷⁸ Перестройка неотложна, она касается всех и во всём... С.93.

⁷⁹ Хорев Б.С. Региональная политика в СССР (экономико-географический подход). М.: Мысль, 1989. С. 25.

⁸⁰ Горбачёв М.С. Жизнь и реформы. С. 405.

⁸¹ Амурская областная организация КПСС: 1899 – 1986 гг. (хроника). Благовещенск: Амурское отд. Хабар. кн. изд-ва, 1986. С. 255.

⁸² Перестройка неотложна, она касается всех и во всём... С.15 – 18.

⁸³ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 241. Л. 21.

⁸⁴ Там же. Л. 108.

⁸⁵ Там же. Д. 586. Л. 39.

⁸⁶ ГАХК. Ф.П-35. О. 115. Д. 79. Л.54.

⁸⁷ Минакир П.А. Указ. соч. С. 193.

⁸⁸ Там же. С. 195.

⁸⁹ Шубин А.В. Парадоксы Перестройки. Упущенный шанс СССР. М.: Вече, 2005. С. 62.

⁹⁰ См.: Мау В.А. Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России, 1985 – 1995 гг. М.: «Дело Лтд», 1995. С. 15; Шубин А.В. Указ. соч. С. 46, 62.

⁹¹ Минакир П.А. Указ. соч. С. 190.

⁹² Именно так она понималась региональными партийными управленцами. См.: ГАХК. Ф. П-35. Оп. 115. Д.79. Л.3.

⁹³ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д.241. Л.2–4, 9, 22, 34, 108; Д. 354. Л.4–78; ГАХК. Ф. 35. Оп. 115. Л.4; Оп. 117. Д. 168. Л. 11, 25, 27, 97; Оп. 117. Д. 168. Л. 11, 25, 27, 93, 97.

⁹⁴ ГАПК. Ф. П – 68. Оп. 115. Д. 424. Л. 5.

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Там же. Л. 6.

⁹⁷ Там же. Л. 5.

⁹⁸ Там же. Д. 426. Л. 5.

⁹⁹ ГАХК. Ф. 35. Оп. 112. Д. 5. Л. 31

¹⁰⁰ Там же. Л. 12.

¹⁰¹ Там же. Л. 10.

¹⁰² ГАПК. Ф. П – 68. Оп. 56. Д. 489. Л. 74.

¹⁰³ Ломакин В.П. Указ. соч. С. 169.

¹⁰⁴ ГАПК. П-68. Оп. 115. Д. 302. Л. 15.

¹⁰⁵ ГАХК. Ф. 35. Оп. 112. Д. 175. Л. 54.

¹⁰⁶ РГАСПИ (Российский государственный архив социально-политической истории). Ф. 17. Оп. 154. Д. 31. Л. 5.

¹⁰⁷ Горбачёв М.С. Понять Перестройку... С. 40 – 41.

¹⁰⁸ Хромовских Н.Т. Размышление о прожитом. Владивосток: Изд-во ДВГАЭУ, 1998. С. 177 – 178.

¹⁰⁹ ГАПК. Ф. П-68. Оп.117. Д. 588. Л.38.

¹¹⁰ ГАХК. Ф. 35. Оп. 112. Д. 5. Л. 33.

¹¹¹ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 115. Д. 424. Л. 11.

¹¹² Там же. Оп. 117. Д. 22. Л. 37.

¹¹³ ГАХК. Ф. 35. Оп. 113. Д. 1. Л. 46.

¹¹⁴ ГАПК. Ф. П – 68. Оп. 115. Д. 659. Л. 65.

¹¹⁵ Там же. Оп. 117. Д. 242. Л.79.

¹¹⁶ Там же. Л.80.

- ¹¹⁷ ГААО. Ф. П–1. Оп. 62. Д. 103. Л. 157, 158, 193.
- ¹¹⁸ ГАПК. Ф. П–68. Оп. 115. Д. 570. Л. 23; ГАХК. Ф.35. Оп.112. Д.112. Л. 9.
- ¹¹⁹ ГАПК. Ф. П–68. Оп. 115. Д. 696. Л. 9.
- ¹²⁰ ГАХК. Ф.35. Оп. 112. Д.112. Л.15, 17.
- ¹²¹ ГАПК. Ф. П–68. Оп. 115. Д. 558. Л. 15.
- ¹²² Козлова Л.В. Становление и развитие регионального телевидения во второй половине XX – начале XXI вв. (На материалах Амурской области): дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2006. Л. 95.
- ¹²³ Там же. Л. 81.
- ¹²⁴ Там же. Л. 83, 87.
- ¹²⁵ ГАПК. Ф. П — 68. Оп. 115. Д. 436. Л. 32, 24–26, 31, 43.
- ¹²⁶ Там же. Д. 659. Л. 2 – 4.
- ¹²⁷ ГААО. Ф. П–1. Оп. 62. Д. 103. Л. 198.
- ¹²⁸ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 112. Д 5. Л. 33.
- ¹²⁹ ГАПК. Ф. П — 68. Оп. 117. Д. 281. Л.1.
- ¹³⁰ Там же. Л.2.
- ¹³¹ Там же. Л. 4.
- ¹³² Валовой Д. В. От застоя к развалу. М.: Наука, 1991. С.461–472; Майминас Е.З. Контекст экономической реформы // Постигение: Социология. Социальная политика. Экономическая реформа / ред. сот. Ф. М. Бородин, Л.Я. Косалс, Р. В. Рывкина. М.: Прогресс, 1989. С. 422 – 455.
- ¹³³ Райг И.Х. Нелегальная экономическая деятельность // Постигение: Социология. Социальная политика... С. 203–213.
- ¹³⁴ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс – Традиция, 2004. С. 24.
- ¹³⁵ Бродель Ф. Грамматика цивилизаций. М.: Изд-во «Весь Мир», 2008. С. 527.
- ¹³⁶ Эйдлин Ф. Сила и бессилие системы коммунистической власти // Полис. 1991. № 6. С. 84 – 92.
- ¹³⁷ Тилли Ч. Демократия. М.: АНО «Ин-т обществ. проектирования». 2007. С. 165 – 166.
- ¹³⁸ Бурлацкий Ф.М. Русские государи: Эпоха реформации. Никита Смелый, Михаил Блаженный, Борис Крутой. М.: «Фирма ШАРК», 1996. С. 296.
- ¹³⁹ Конституция СССР: Полит.-прав. комментарий. М.: Политиздат, 1982. С. 9.
- ¹⁴⁰ Горбачёв М.С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, 25 февраля 1986 г. М.: Политиздат, 1986. С. 4.
- ¹⁴¹ Горбачёв М.С. О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению Перестройки // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчёт. В 2-х т. Т. 1. М.: Политиздат, 1988. С. 19 – 20.
- ¹⁴² Горбачёв М.С. Избранные речи и статьи. М.: Политиздат, 1987. Т. 4. С. 89.
- ¹⁴³ Микульский К.И., Роговин В.З., Шаталин С.С. Социальная политика КПСС. М.: Политиздат, 1987. С.18.
- ¹⁴⁴ ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 599. Л. 13.
- ¹⁴⁵ Мау В.А. Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России, 1985 – 1994 гг. М.: «Дело Лтд», 1995. С. 15.
- ¹⁴⁶ Горбачёв М.С. Понять Перестройку. Почему это важно сейчас? М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. С. 14.
- ¹⁴⁷ Черняев А. Логика Перестройки // Свободная мысль. 2005. №4. С. 106 – 126.
- ¹⁴⁸ ГААО. Ф. П – 1. О. 64. Д. 97. Л. 15.
- ¹⁴⁹ Горбачёв М.С. О ходе реализации решений XXVII съезда... С. 19 – 20.
- ¹⁵⁰ Эта проблема была актуальна не только для взаимоотношений власти и общества, но и

для внутривластных отношений. А.Н. Яковлев, например, считал, что после XX съезда, "партаппарат оказался перед серьёзной проблемой управления номенклатурой в условиях отказа от жестоких репрессий" (см.: Яковлев А.Н. Омут памяти: от Столыпина до Путина. В 2 кн. Кн. 2. М.: Вагриус, 2001. С. 93 – 94).

¹⁵¹ Шубин А. В. Золотая осень, или Период застоя. СССР в 1975 – 1985 гг. М.: Вече, 2008. С. 94.

¹⁵² Дерлугьян Г. Стабилизационная политсистема в поисках динамизма? // 1-й ежегодный Доклад Института общественного проектирования "Оценка состояния и перспектив политической системы Российской Федерации в 2008 году – начале 2009 года. М., 2009. С. 13 – 32. С. 25. URL: http://www.inop.ru/files/Doklad_mr.pdf (дата обращения: 12.06.2009).

¹⁵³ Гордон Л.А., Клопов Э.В. Потери и обретения в России девяностых: Историко-социологические очерки экономического положения народного большинства. Т. 1: Меняющаяся страна в меняющемся мире: предпосылки перемен в условиях труда и уровне жизни. — М.: УРСС, 2000. С. 133.

¹⁵⁴ Ващук А.С. Указ. соч. С. 507.

¹⁵⁵ Там же. Л. 512, 514.

¹⁵⁶ Вишневский А.Г. Серп и рубль. Консервативная модернизация в СССР. М.: ОГИ, 1998. С. 91.

¹⁵⁷ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 586. Л. 39.

¹⁵⁸ Ващук А.С. Указ. соч. С. 440.

¹⁵⁹ См.: Варшавская Е. Вы выбрали ВАЗ 2101 // За рулём online. URL: <http://moto.zr.ru/a/3280/> (дата обращения: 17.09.2010).

¹⁶⁰ Смирнов В.С. Экономические причины краха социализма в СССР // Отеч. история. 2002. № 1. С. 96; Бурлацкий Ф.М. Указ. соч. С. 351.

¹⁶¹ Пихоя Р.Г., Соколов А.К. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х – 1991 гг. М.: Росспэн; Фонд Первого Президента России Б. Н. Ельцина, 2008. С. 62; Алексеев В.В., Алексеева Е.В. Распад СССР в контексте теорий модернизации и имперской эволюции // Отеч. история. 2003. № 5. С. 15.

¹⁶² РГАСПИ. Ф. 595. Оп. 1. Д. 329. Л. 142.

¹⁶³ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 112. Д. 150. Л. 8 – 9.

¹⁶⁴ Там же. Оп. 113. Д. 155. Л. 4.

¹⁶⁵ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 113. Д. 155. Л. 46.

¹⁶⁶ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 133. Л. 20.

¹⁶⁷ РГАСПИ. Ф. 606. Оп. 1. Д. 3050. Л. 29.

¹⁶⁸ См.: Гордон Л.А., Клопов Э.В. Указ. соч. С. 125–142; Шубин А.В. Золотая осень, или Период застоя... С. 124.

¹⁶⁹ Ващук А.С. Указ. соч. С. 400, 405.

¹⁷⁰ Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта. (Социокультурная динамика России). Т. I: От прошлого к будущему. Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998. С.622.

¹⁷¹ Алексеев В.В., Алексеева Е.В. Распад СССР в контексте теорий модернизации и имперской эволюции // Отечественная история. 2003. № 5. С. 16.

¹⁷² Левин М. Советский век. М.: Изд-во «Европа», 2008. С. 574.

¹⁷³ Дерлугьян Г. Указ. соч. С. 25.

¹⁷⁴ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 115. Д. 728. Л. 4, 13–14.

¹⁷⁵ РГАСПИ. Ф. 595. Оп. 1. Д. 329. Л. 139, 140.

¹⁷⁶ Ахиезер А.С. Указ. соч. С.640.

¹⁷⁷ ГАПК. Ф. 26. Оп.37. Д. 901. Л. 138.

¹⁷⁸ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 154. Д. 31. Л. 9.

¹⁷⁹ ГАХК. Ф. 35. Оп. 112. Д. 5. Л. 13.

¹⁸⁰ Ахиезер А.С. Указ. соч. С.640.

- ¹⁸¹ РГАСПИ. Ф. 606. Оп. 1. Д. 2956. л. 44 – 49.
- ¹⁸² ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 133. Л. 4 – 6.
- ¹⁸³ Медведев Р.А. Почему распался Советский Союз? // Отеч. история. 2003. № 4. Л. 119.
- ¹⁸⁴ РГАСПИ. Ф. 606. Оп. 1. Д. 2956. Л. 31.
- ¹⁸⁵ Курашвили Б.П. Страна на распутье... (Потери и перспективы Перестройки). М.: Юрид. лит., 1990. С. 19.
- ¹⁸⁶ Горбачёв М.С. О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению Перестройки... С. 23.
- ¹⁸⁷ ГААО. Ф. П-1. Оп. 67. Д. 94. Л. 11.
- ¹⁸⁸ ГАПК. Ф. 26. Оп.37. Д. 681. Л. 94.
- ¹⁸⁹ Горбачёв М.С. Избранные речи и статьи... С. 17.
- ¹⁹⁰ Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XIX в.). Благовещенск: Амурский гос. универ., 2006. С. 113; Ващук А.С. Указ. соч. С. 374 – 375; Пихоя Р.Г., Соколов А.К. Указ. соч. С.83 – 84; Черняев А.С. Совместный исход. Дневник двух эпох. 1972–1991 г. М.: РОССПЭН, 2010. С. 590, 662.
- ¹⁹¹ Буянов Е.В. Указ. соч. С. 38; Стародубровская И.В, Мау В.А. Указ. соч. С. 123 – 124.
- ¹⁹² Горбачёв М.С. Избранные речи и статьи... С. 216.
- ¹⁹³ Там же. С. 21.
- ¹⁹⁴ ГАПК. П-68. Оп. 117. Д. 22. Л. 28.
- ¹⁹⁵ См.: Горбачёв М.С. Избранные речи и статьи... С. 450.
- ¹⁹⁶ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 112. Д. 5. Л. 34.
- ¹⁹⁷ Там же. Оп. 113. Д. 1. Л. 39.
- ¹⁹⁸ ГАПК. Ф. П – 68. Оп. 117. Д. 302. Л. 11–12.
- ¹⁹⁹ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 112. Д. 175. Л. 56–57.
- ²⁰⁰ ГАПК. Ф. П – 68. Оп. 115. Д. 625. Л. 6–27.
- ²⁰¹ Там же. Д. 424. Л. 11; ГАХК. Ф. П-35. Оп. 113. Д. 20. Л. 30; РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 154. Д. 31. Л. 23.
- ²⁰² ГАПК. Ф. П-68. Оп. 115. Д. 424. Л. 14 – 16
- ²⁰³ Там же. Л. 53.
- ²⁰⁴ Там же. Д. 627. Л. 14–16.
- ²⁰⁵ Там же. Оп. 117. Д. 22. Л. 33.
- ²⁰⁶ См.: ГАХК. Ф. 35. Оп. 112. Д. 5 Л. 32; Оп. 113. Д. 1. Л. 32 – 33; ГАПК. Ф. П-68. Оп. 115. Д. 625. Л. 22, 26.
- ²⁰⁷ РГАСПИ. Ф. 606. Оп. 1. Д. 2956. Л. 33, 40.
- ²⁰⁸ Там же. Л. 38.
- ²⁰⁹ Там же. Оп. 17. Д. 3050. Л. 49 – 52.
- ²¹⁰ ГАПК. Ф. П–68. Оп. 117. Д. 929. Л. 50.
- ²¹¹ Там же. Д. 930. Л. 15 – 18.
- ²¹² РГАСПИ. Ф. 606. Оп. 17. Д. 3050. Л. 34.
- ²¹³ ГАПК. Ф. П-68. Оп.117. Д. 1124. Л. 18 — 19.
- ²¹⁴ Турчин П.В. Историческая динамика. На пути к теоретической истории: пер. с англ. М.: Изд-во ЛКИ, 2007. С. 91.
- ²¹⁵ Горбачёв М.С. Понять Перестройку... С. 166.
- ²¹⁶ Расчёт произведён на основе архивных документов: ГАПК. Ф. П–68, Оп. 117. Д. 771. Л. 1 – 186.
- ²¹⁷ См.: ГАПК. Ф. П – 68, Оп. 117. Д. 771. Л. 1 – 186.
- ²¹⁸ ГАПК. Ф. П – 68. Оп. 117. Д. 771. Л. 4 – 5.
- ²¹⁹ Там же. Л. 20 – 23.
- ²²⁰ Там же. Л. 22 – 30.
- ²²¹ Цит. по: Шубин А.В. Парадоксы Перестройки... С. 77.

- ²²² Там же. С. 208.
- ²²³ Горбачёв М.С. О ходе реализации решений XXVII съезда... С. 51.
- ²²⁴ См.: Буянов Е.В. Указ. соч. С. 39.
- ²²⁵ РГАСПИ. Ф. 595. Оп. 1. Д. 348. Л. 161.
- ²²⁶ Шубин А.В. Парадоксы Перестройки... С. 230.
- ²²⁷ Буянов Е.В. Указ. соч. С. 49 – 51.
- ²²⁸ Черняев А. С. Указ. соч. С. 862.
- ²²⁹ Яковлев А.Н. Указ. соч. С. 96.
- ²³⁰ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 113. Д. 129. Л. 1 – 2.
- ²³¹ Горбачёв М.С. Понять Перестройку... С. 87 – 88.
- ²³² Там же. С. 40 – 41.
- ²³³ Там же. С. 88.
- ²³⁴ Стародубровская И.В., Мау В.А. Указ. соч. С. 125.
- ²³⁵ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 117. Д. 132. Л. 50–52, 91; ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 773. Л. 93; ГААО. Ф. П-1. Оп. 66. Д. 96. Л. 4.
- ²³⁶ 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; ГААО. Ф. П-1. Оп. 67. Д. 142. Л. 1-5.
- ²³⁷ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 354. Л. 4 – 78.
- ²³⁸ ГААО. Ф. П-1. Оп. 67. Д. 142. Л. 5.
- ²³⁹ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 117. Д. 132. л. 60.
- ²⁴⁰ Там же. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 241. Л. 112, 92, 108.
- ²⁴¹ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 113. Д. 20. Л. 36.
- ²⁴² Там же. Оп. 115. Д. 10 л. 21.
- ²⁴³ Там же. Д. 79. Л. 4.
- ²⁴⁴ Там же. Оп. 115. Д. 10, л.4. Д. 73. Л. 2; Оп. 117. Д. 168. Л. 11, 25, 27, 97.
- ²⁴⁵ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 117. Д. 168. Л. 118.
- ²⁴⁶ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 22. Л. 22.
- ²⁴⁷ ГААО. Ф. П-1. Оп. 64. Д. 97. Л. 9 – 10.
- ²⁴⁸ Там же. С. 448.
- ²⁴⁹ Шубин А.В. Парадоксы Перестройки... С. 230.
- ²⁵⁰ Горбачёв М.С. О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС... С. 47.
- ²⁵¹ XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза... С. 94.
- ²⁵² ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 773. Л. 93.
- ²⁵³ XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза... С. 64.
- ²⁵⁴ См.: Шубин А.В. Парадоксы Перестройки...; XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза...
- ²⁵⁵ См. подробно: Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898 – 1988). Т. 15. 1989. С. 656 – 664.
- ²⁵⁶ Черняев А. С. Указ. соч. С. 725.
- ²⁵⁷ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов... С. 656.
- ²⁵⁸ ГАПК. Ф. П – 68. Оп. 117. Д. 929. Л. 63.
- ²⁵⁹ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 117. Д. 285. Л. 59, 60, 61, 64, 65, 71.
- ²⁶⁰ Там же. Д. 136. Л. 28, 30 – 32; ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 1. Л. 35; Д. 834. Л. 126.
- ²⁶¹ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 928. Л. 64.
- ²⁶² Там же.
- ²⁶³ См.: Буянов Е. В. Указ. соч. С. 46.
- ²⁶⁴ Там же.
- ²⁶⁵ Черняев А.С. Указ. соч. С. 787.
- ²⁶⁶ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 930. Л. 15 – 18.
- ²⁶⁷ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 117. Д. 258. Л. 103.

-
- ²⁶⁸ Там же. Д. 313. Л. 46.
- ²⁶⁹ Там же. Д. 164. Л. 158.
- ²⁷⁰ Там же. Д. 313. Л. 47.
- ²⁷¹ Глухов С. Что там, за горизонтом? Так нужен ли стране Дальний Восток? Хабаровск: Хабар. кн. изд-во, 1990. С. 6.
- ²⁷² ГАПК. Ф-68. Оп. 117. Д. 831. Л. 13; 24, 65.
- ²⁷³ См. например: ГАХК. Ф-35. Оп. 117. Д. 312. Л. 61; Д. 313. Л. 21.
- ²⁷⁴ Шубин А.В. Парадоксы Перестройки... С. 399 – 400.
- ²⁷⁵ См.: Стародубровская И.В., Мау В.А. Указ. соч. С. 318.
- ²⁷⁶ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 428. Л. 29.
- ²⁷⁷ ГАХК. Ф. П-35. Оп. 117. Д. 430. Л. 258–261.
- ²⁷⁸ Там же. Л. 58.
- ²⁷⁹ ГААО. Ф. П-1. Оп. 70. Д. 1. Л. 7, 8, 9.
- ²⁸⁰ ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 1003. Л. 31.
- ²⁸¹ Там же. Оп. 115. Д. 1022. Л. 13–16, 23.
- ²⁸² ГАХК. Ф. П-35. Оп. 117. Д. 430. Л. 252 – 255.
- ²⁸³ Там же. Л. 237 – 238.
- ²⁸⁴ Там же. Д. 529. Л. 100, 102
- ²⁸⁵ Ветчинкин В.И. Рынок и территория. Благовещенск: АмурКНИИ ДВО АН СССР, 1991. С. 6.
- ²⁸⁶ Как жить России: Встречи, беседы, интервью Председателя Верховного Совета РСФСР Бориса Николаевича Ельцина во время поездки по Дальнему Востоку // Дальний Восток. 1990. № 12. С. 7.
- ²⁸⁷ Там же. С. 3.
- ²⁸⁸ ГААО. Ф. П-1. Оп. 70. Д. 1. Л. 6.
- ²⁸⁹ ГАХК. Ф. 35. Оп. 117. Д. 516. Л. 7.
- ²⁹⁰ Там же. Л. 8, 24.

Глава II

ЦЕНТР И РЕГИОНЫ ЮГА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В 1990-Е ГГ.: ПОИСК НОВОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

2.1. Сценарии региональной политики в период политической неустойчивости России

Анализ, предпринятый в предыдущей главе, позволил увидеть, что в период 1985 – 1991 гг. сокращение властного потенциала КПСС, утрата способности мобилизовать общество и, как следствие, дефицит материальных и символических ресурсов привели к обрушению государственной власти и системной фрагментации самого государства. Фактор прошлого периода для нового этапа выступал в качестве «исходной точки трансформации», явившейся следствием «четырёхмерного коллапса государства», что выразилось в распаде СССР – автономизации республик внутри России, ликвидации КПСС, эрозии централизованного управления экономикой, дефиците бюджета в 30% ВВП в 1991 г.¹

Специфические черты нового периода сформировавшегося осенью-зимой 1991 г. определялись следующими условиями:

Во-первых, система взаимоотношений разных уровней власти, основанная на интегрирующей функции КПСС и нацеленная на непрерывное развитие, в августе 1991 г. была окончательно ликвидирована.

Во-вторых, с того же момента в России были предприняты попытки выстроить новую административную вертикаль управления, замкнутую уже на Президенте Российской Федерации. Сразу после провала августовского путча, в короткий период с 21 по 31 августа, Президент и Верховный Совет РСФСР сделали ряд решительных шагов в этом направлении². В итоге, российский Президент получил право отстранять от власти председателей Советов краёв, областей, автономных областей и округов РСФСР, а в регионах создавались институт глав администраций (вместо прежних

исполнительных комитетов местных Советов) подотчётный непосредственно Президенту, и институт представителей Президента.

В-третьих, взаимоотношения Центра и регионов обрели новый императив – построение полноценного (в отличие от декларативного советского) федерализма. В российском случае федерализм скорее лишь задавал рамки определённого дискурса, в которые могло вмещаться разнообразное содержание. Трудно определить, чем федерализм в России отличался от децентрализации, присущей и унитарным государствам. И даже сам термин «федерация» в названии нашей страны закрепился в Конституции 1993 г. как результат политической борьбы и в итоге зажил «собственной жизнью»³. В начале рассматриваемого периода «...лозунги федерализма служили прикрытием и оправданием... массового присвоения регионами функций и полномочий федерального Центра»⁴. Не менее важным было и то, что с помощью этого дискурса отношения Центр — регион, вплоть до конца 1990-х гг. оставались «дискуссионными» и «открытыми для дальнейших изменений»⁵.

В-четвёртых, был взят курс на радикальную экономическую реформу, призванную коренным образом изменить не только взаимоотношения разных уровней власти, но также взаимоотношения власти и общества. Прежние задачи мобилизации людей на интенсивный труд снимались с регионального руководства и с государства вообще. В новом периоде наиболее адекватным показателем эффективности воздействия государства на общество становится не трудовой подъём и экономический результат, а уровень сбора налогов.

Ключевым пунктом экономической реформы для взаимоотношений Центра и регионов выступала необходимость финансовой стабилизации как главного условия успеха реформирования. Идеологи реформ, а вслед за ними и Президент, были убеждены, что только подавлением инфляции можно обеспечить развитие экономики. У такой убеждённости было несколько оснований. Первое, оно же официальное, заключалось в том, что подавление

инфляции должно создать, с одной стороны, стабильные условия для работы финансовой системы, что обеспечит доступные и долгосрочные инвестиционные ресурсы для реального сектора экономики, с другой – формирующиеся в результате подавления инфляции «жёсткие бюджетные ограничения» для предприятий и для всех экономических субъектов побудят их к повышению эффективности своей деятельности, что в сочетании должно обусловить динамичный экономический подъём. Второе, менее афишируемое основание, заключалось во всё большей ориентации на финансовый (спекулятивный) сектор экономики и зависимости государственного бюджета от заёмных средств (т.е. от внешнего источника ресурсов), так как и прибыльность спекулятивного капитала, и доступность кредитов зависели от уровня инфляции.

В этой связи интересно признание самого Е.Т. Гайдара, показывающее, кем определялась финансовая политика российского Правительства в начале 1990-х гг.: «Наиболее развитые рыночные демократии оказались неспособны выработать нестандартные политико-экономические меры... чтобы помочь выбирающимся из социализма странам; они переложили ответственность за этот процесс на Международный валютный фонд. Для МВФ задача финансовой и денежной стабилизации в отличие от постсоциалистического перехода в целом была стандартной и хорошо освоенной»⁶. Кроме того, жёсткие бюджетные ограничения предприятий виделись как «важнейшая предпосылка формирования эффективного, рыночно-ориентированного сектора национальной экономики»⁷. Стремление федерального правительства к финансовой стабилизации приходило в непримиримое противоречие с претензиями регионов на получение материальных ресурсов от Центра.

Ещё одной характерной чертой нового периода было резкое сужение социальной базы и ключевых групп поддержки новой власти, откуда бы Центр мог черпать символические и прочие ресурсы. Гайдаровские реформы

изначально оказались во «враждебной среде», был упущен такой важный момент как создание политической коалиции в пользу преобразований. Как признал один из видных членов команды Гайдара П. Авен: «Изменение страны – это гораздо больше, чем только экономическая реформа. Сейчас мы это хорошо понимаем, а тогда у нас был детский экономический детерминизм. Мы считали, что стоит написать новый закон про экономику – и он всё поменяет»⁸.

Ряды противников шоковой терапии были намного внушительнее её сторонников, до осени 1993 г. среди первых были представители высшей власти (вице-президент, ряд членов Правительства, Верховный Совет), и директорский корпус, общество в целом оставались пассивными, так что было совершенно неясно, на кого опираться реформаторам в проведении избранной ими политики⁹. Крушение надежд на скорые положительные социально-экономические результаты этих реформ лишило Центр сколь-нибудь массовой поддержки населения. В итоге легитимность власти быстро оказалась сомнительной, а общество теряло стимулы выполнять перед ней свои обязательства, а «сильные игроки» (фирмы, региональная власть, криминальные структуры) смогли в этих условиях даже противостоять государству.

В период 1996–1998 гг. социальную базу Центра в основном представляли олигархи – новые сильные игроки¹⁰. Отсутствие массовой поддержки федеральной власти, как мы увидим далее, было одним из наиболее важных факторов взаимоотношений Центра и регионов, так как федеральная власть имела весьма ограниченные возможности получать символические ресурсы от общества – на этом поле начало преуспевать (особенно после 1996 г.) региональное руководство. (см. приложение 7).

Политическому процессу в России 1990-х гг. был свойственен высокий динамизм и противоречивость тенденций, поэтому интересующую нас проблему целесообразно рассматривать в рамках определённых временных

циклов, для каждого из которых характерны свои специфические черты.

Начальные условия для построения новой модели взаимоотношений Центра и регионов в независимой России были неблагоприятными. В декабре 1991 г. Б.Н. Ельцин и его команда Россию «отвоевали», теперь же им предстояло Россией «управлять». Но в ходе предшествующей борьбы между союзным и российским Центрами обе стороны использовали любые средства, чтобы ослабить управленческий потенциал противника. Союзное руководство, пытаясь нейтрализовать дезинтеграционные устремления республиканских правителей, в апреле 1990 г. принимает законы, уравнивающие автономные советские социалистические республики с союзными¹¹. Видимо, предполагалось, что теперь элиты союзных республик станут сдержаннее в своих властных амбициях – так как если рухнет Союз, распадутся и те республики в составе которых есть АССР (Россия, Азербайджан, Грузия, Узбекистан). Но вместо этого случилось обратное: во-первых, у республиканских лидеров появилось стремление к дальнейшему ослаблению потенциала союзного Центра (с целью сократить его влияние на внутреннюю жизнь республик); во-вторых, разразилась конкуренция между союзным и республиканским центрами – кто предложит лучшие условия для АССР. Так, в июне 1990 г. Россия поспешила провозгласить свой суверенитет, а Б.Н. Ельцин, перехватывая инициативу у М.С. Горбачёва, предложил «брать» автономным республикам столько суверенитета, сколько те смогут выдержать. Более точный смысл ельцинских слов видим в его выступлении на второй сессии Верховного Совета РСФСР в сентябре 1990 г.: «Сколько возьмут республики на себя, сколько смогут они... властных функций проглотить, скорее всего реализовать... пусть берут. Но и ответственность пусть возлагают на себя за благосостояние народа, проживающего в республике»¹². В его словах каждый мог услышать то, что хотел, и замечание о том, что вместе с полномочиями надо брать на себя и ответственность осталось без должного внимания.

В короткий срок, с лета 1990-го по начало 1991 г., декларации о суверенитете провозгласили все автономные республики в составе РСФСР, кроме Дагестана и Мордовии¹³. Впрочем, речь тогда шла не о «независимости», а о федерализме и демократии, т.е. о «приоритете решений нижестоящего уровня власти над вышестоящим»¹⁴. Но суверенизация, распространявшаяся по ветвям власти и звеньям бывшей административной вертикали, делала страну неуправляемой, так как разрушала иерархию компетенции принятия решений, систему распределения ресурсов и ответственности. Отдельные республики (Чеченская, Якутия, Татарстан и Башкортостан) были на грани выхода из РСФСР. Итогом превращения федеративных отношений в инструмент политической борьбы было то, что учёные из Института экономики РАН называли «разрушением национально-политических основ взаимодействия субъектов Федерации с её Центром» и размытием общегосударственных интересов в пользу интересов мест¹⁵.

Во многом той же логике политической борьбы подчинялись выстраиваемая вертикаль управления и кадровая политика российского руководства в регионах. Воспользовавшись усилением своего политического веса, вследствие сыгранной роли во время августовского путча, Б.Н. Ельцин в закрепление успеха безотлагательно приступил к назначению глав региональных администраций «без оглядки на Советы», тогда как процедура согласования кандидатур на этот пост была предусмотрена в уже упомянутом Указе от 22 августа 1991 г.¹⁶ При этом критерии отбора на должность главы региона определялись опять же соображениями политической борьбы. Для Ельцина важны были «...поведение кандидата в августовские дни 1991 г., степень его лояльности Президенту России, близость к местным и столичным демократам»¹⁷. Одним из следствий этого явилось продолжение в новых условиях прежней, правда несколько трансформированной, тенденции – концентрация полномочий возрастала у исполнительных органов, формируемых Президентом, в то время как более

легитимные местные Советы лишались реальной власти. В результате, в регионах формировалась система, основанная на личных отношениях как в управлении регионом, так и в коммуникациях между регионами и Центром. Властные отношения и главные рычаги управления оказывались «в тени» – в параллельных формальным структурах¹⁸.

Формирование корпуса региональных глав по соображениям личной преданности было рациональной стратегией Центра при слабости политических институтов, необходимости радикальных реформ в условиях раскола как элит (страх перед бывшими партаппаратчиками, засевавшими в Советах), так и общества в целом. Близилась «шоковая терапия», грозившая вспышками массового недовольства, и ориентированный на Советы или же на поддержку регионального сообщества глава администрации представлялся ненадёжной опорой для прохождения нового трудного периода. Но такая стратегия, даже если она и была единственно возможной, имела принципиальное ограничение. Главным ограничивающим фактором было то, что если для Центра наипервейшей была проблема удержания власти и страны от дальнейшего распада, то для регионов на первый план выходила проблема выживания, которая решалась наиболее доступным способом: установлением контроля региональной власти над находившимися на подведомственной им территории ресурсами¹⁹.

Центр, в условиях краха системы централизованного снабжения вынужденный передать регионам самые насущные проблемы жизнеобеспечения, стал ограничен в возможности наделить властью тех акторов, кого бы он хотел, вместо этого пришлось смириться с необходимостью опираться на акторов, уже реально имеющих власть, сумевших консолидировать ключевые группы общества. Неудивительно, что некоторые ставленники Президента, назначенные после августовского путча, довольно быстро сходят с региональной политической сцены, уступая формальную власть её реальным держателям. В основном это были

представители директорского корпуса, которые становятся наиболее влиятельной политической силой того времени: за ними были материальные, людские и организационные ресурсы²⁰. В предыдущей главе показано, что директора – это одна из самых проблемных для мобилизации групп периода перестройки. Теперь оказалось, что именно они были в числе основных «победителей» в проигранной КПСС «войне».

Но и хозяйственники, придя к власти в регионах, оставались зависимы от материальных ресурсов Центра, залог их политического успеха состоял не столько в концентрации материальных активов, сколько в способности навязать волю тем, кого они призваны были представлять как региональные лидеры. Во всяком случае, им удалось убедить Центр в такой способности и позиционировать себя в качестве ключевых акторов, удерживавших региональное общество в рамках приемлемой социально-политической стабильности, ради которой от Центра требовались всё новые материальные вливания. А способность их «выбивать», в свою очередь, становилась залогом консолидации региональной элиты вокруг её лидера.

Такая роль главы региона видна в поведении В.И. Ишаева во время визита в Хабаровский край в ноябре 1993 г. премьер-министра России Е.Т. Гайдара. Он сумел навязать премьеру встречу с директорами крупнейших предприятий региона, хотя этого не подразумевалось в программе визита. Таким образом, хабаровский лидер подтвердил свою способность доносить интересы региональной элиты до высшего уровня власти. Однако, когда директор судостроительного завода в Комсомольске-на-Амуре П.С. Белый переступил рамки дозволенного, задав Гайдару некорректный вопрос, Ишаев незамедлительно показал, кто реальный хозяин в крае: «...тут я на него так посмотрел, что Белый поспешил спрятаться за чью-то спину»²¹.

В результате совмещения рассмотренных выше процессов – дезинтеграционных тенденций и организационно-правового хаоса,

порождённых предшествующей борьбой союзного и российского Центров, прихода к власти в регионах акторов, концентрирующих значительную часть ресурсов независимо от Центра и ориентированных на внеинституциональные и неформальные с ним отношения, роль региональных лидеров возрастала не только в управлении социально-экономическими процессами, но и в политической жизни государства.

Центр же фактически оказался в условиях критического дефицита материальных (объём средств, контролировавшихся российским Правительством, сократился до трети от предыдущего уровня²²) и символических ресурсов влияния на территории. Материальные ресурсы стали предметом ожесточённой конкуренции со стороны регионов, которая свидетельствовала и одновременно являлась фактором превращения основной функции государства – изъятия в нечто противоположное по своему смыслу. К середине 1993 г. 30 российских регионов вовремя не уплатили налоги в федеральный бюджет²³.

Распад СССР, точнее политическая борьба, ему предшествовавшая, оставила в наследство России ещё и политическую неопределённость её внутреннего устройства, в которой региональные лидеры увидели возможность для усиления своих позиций. Недавний советский опыт научил Центр, что любое промедление грозит необратимыми последствиями. В этих условиях он идёт на подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Этот документ представлял собой три отдельных договора: во-первых, с органами власти республик; во-вторых, с органами власти краёв, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга; в-третьих, с органами власти автономной области и автономных округов. Смысл всех трёх разделов договора, и это явно следует уже из преамбулы, состоял не столько в проблемах управления страной, сколько в разделении власти между Центром и регионами²⁴. Республики в составе РФ фактически признавались суверенными государствами и получали больше прав по сравнению с

остальными частями страны. Представители краёв и областей в соответствующем разделе договора заявили о стремлении к выравниванию государственно-правового статуса всех субъектов федерации²⁵. Но это выравнивание виделось не результатом понижения статуса республик, но повышением статуса краёв и областей за счёт прав Центра, т.е. «простые» регионы играли на усиление центробежных тенденций. Не смотря на то, что договор наделял субъекты федерации большой властью, он был полон общих мест и размытых положений, оставляя свободу манёвра каждой из сторон. Данный документ не ставил точку в торге Центра и регионов, но лишь собирал их всех «за одним столом» в стремлении установить некие рамки этого торга.

Нет необходимости подробно останавливаться на Федеративном договоре, так как вскоре он был заменён соответствующим разделом новой Российской Конституции. Для нашего анализа важно то, что Центр принял стратегически верное решение и сумел объединить всех (за исключением Татарстана и Чеченской республики) заинтересованных участников в дискуссии о судьбе федерации и в условиях слабости своей власти пошёл на максимальные уступки регионам. Федеративный договор свидетельствовал о «политическом реализме» Центра, смирившегося с очевидным фактом сосредоточения реальной власти в регионах²⁶. Важно также и то, что в противостоянии Президента и Советов главы исполнительной власти регионов в большинстве своём воспринимались первым как политическая опора в этой борьбе, т.е. были для него «своими» независимо от того, какие они выдвигали экономические претензии.

Оценивая первый период, есть основания заключить, что цели региональной политики, преследуемые в его рамках, были достигнуты. Во-первых, правящая группа сумела удержать власть. В регионах, пусть и далёкими от канонов демократии методами, была обеспечена необходимая поддержка Президенту и Правительству во время кульминации конфликта с

Верховным Советом в октябре 1993 г. Во-вторых, отсутствие чёткой государственной стратегии во взаимоотношениях с территориями лишало региональную власть твёрдой основы для конфронтации и давало Центру большую свободу манёвра – с каждым отдельным регионом в зависимости от соотношения ресурсов обеих сторон могли заключаться индивидуальные договорённости²⁷. Происходила своеобразная многовариантная самонастройка взаимоотношений Центра и регионов. Вместе с тем, сами цели региональной политики первого этапа сложно оценить иначе, как «кризисные», направленные на предотвращение социально-политической катастрофы и дальнейшего распада страны. С устранением угрозы потери Центром власти они меняются, и предпринимается попытка перевести взаимоотношения с регионами в режим «управление».

Колебания между «торгом» и «управлением» составляют содержание второго этапа (1994–1995 гг.). События и процессы, определявшие региональную политику в это время, были противоречивы. В самом Центре окрепли тенденции к консолидации, так как конкурирующая ветвь власти в лице Верховного Совета была насильственно устранена. Потенциал федеральной власти возрастал, чем она и воспользовалась, наступая на права регионов. Это наступление отразилось в новой Конституции, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г, которая оказалась намного более централистской, нежели Федеративный договор. Примечательно, что текст Федеративного договора был изъят из окончательного проекта Конституции как раз перед вынесением её на референдум, т.е. уже после того, как Центр подавил сопротивление Верховного Совета, укрепив свой потенциал.

В Конституции республики (о суверенитете которых теперь не упоминалось) и прочие регионы уравнивались общим понятием — «субъект федерации». П. 2 ст. 77 утверждал, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральное Правительство образуют единую систему исполнительной власти страны за исключением сфер,

относимых к компетенции регионов. Региональные интересы в Центре должен был представлять Совет Федерации – верхняя палата Федерального собрания, состоящая из двух представителей от каждого региона²⁸. Всё это было призвано утвердить за региональным руководством функцию представителя Центра на местах, создать прочные интегрирующие механизмы взамен рухнувших партийных.

Но и новая Конституция могла лишь задать более жёсткие рамки, но не исключить взаимоотношения торга с регионами, базирующегося на системных, а не на юридически-формальных основаниях. Полномочия, закреплённые за Центром, переданные регионам или же осуществляемые совместно, требовали реального наполнения материальными ресурсами. Если, например, оборонное производство находилось в ведении Центра²⁹, который не имел средств на его финансирование, это сразу же отражалось на энергетике, социальной сфере, отчислениях в бюджеты всех уровней и приводило к политическому конфликту с региональной властью по вопросу — «кто кому больше должен и кто должен заплатить первым»?

Если за Центром закреплялись обширные права в области установления основ федеральной, региональной, финансово-экономической политики³⁰, то у многих регионов находились аргументы, обосновывавшие необходимость сделать именно для них определённые исключения из общих правил. Широкий круг вопросов, отнесённых к «совместному ведению» (35 предметов совместного ведения, в т.ч. вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, разграничения государственной собственности^{*}), породил необходимость заключения ещё и отдельных

* Большой блок вопросов совместного ведения, обозначенный в Конституции, был не только источником, но и результатом кризиса государства. Как признавал Р.Г. Абдулатипов: «...важно было на фоне развала Советского Союза скорее собрать Федерацию. И все вопросы, которые не удалось согласовывать, мы отправляли в корзину совместных полномочий, надеясь, что со временем, законодатель всё распишет как надо». Цит. по: Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика

договоров между Центром и регионами о разграничении полномочий и предметов ведения. Эти договоры, в ряде случаев, обесценивали положения Конституции, нацеленные на обеспечение равенства всех субъектов Федерации. Результатом этого «договорного процесса» было то, что «три самые богатые природными ресурсами республики (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия)) добились от федеральных властей права не быть донорами федерального бюджета, а расходовать львиную долю средств собираемых в республиках, на нужды собственного населения»³¹. Но это была экономическая плата за достижение политических задач.

С политической точки зрения, первый Договор о разграничении полномочий, подписанный с Республикой Татарстан в 1994 г., стал прецедентом перехода взаимоотношений Центра и регионов от политического конфликта к рутинным юридическим согласованиям, что указывало на начало стабилизации в этой сфере. С 1994 по 1999 г. подобные договоры были заключены с 46 регионами³².

Следующей важнейшей приметой второго этапа стала начавшаяся в декабре 1994 г. военная операция в Чечне. Эта кампания, среди прочего, была призвана продемонстрировать противоположный «договорному» вариант решения проблемы, а заодно и показать решимость федеральной власти жестоко карать за неповиновение. Но крайне неудачный ход этой войны показал сколь малы возможности Центра по силовому принуждению, и угроза повторения подобного сценария в отношении других территорий была исключена.

Ещё один немаловажный процесс данного этапа заключался в том, что параллельно с укреплением Центра происходил всё более очевидный «отрыв политической элиты от населения страны», отмеченный экспертами в том же 1994 г.³³ Соответственно происходил разрыв между Центром и регионами.

Прошедшие в январе-апреле местные выборы выявили апатию избирателей (диапазон максимальных и минимальных значений явки – от 45 до 15%), голосовавших за административное начальство и старых хозяйственников³⁴.

Тем не менее определённая политическая стабилизация, возросший потенциал государства способствовали тому, что целью региональной политики на втором этапе становится усиление контроля за федеральными финансами и за выполнением Указов Президента и Постановлений Правительства в регионах. Вместе с тем Центр стал куда сдержаннее в принятии новых решений по поддержке тех или иных территорий. Так, если в 1992 г. было принято 16 указов президента и 9 постановлений правительства о развитии тех или иных регионов; в 1993 г. соответственно: 9 и 19; то в 1994 г. — 1 и 9, а по ситуации на август 1995 г. лишь по одному указу и постановлению³⁵. Всё это свидетельствовало о попытке перехода к прямому правлению, об ослаблении зависимости Центра от регионов, а также о тотальном дефиците материальных ресурсов.

В русле перехода к прямому правлению были созданы Послания президента Федеральному собранию за 1994 и 1995 гг., названия которых говорят «сами за себя»: «Об укреплении Российского государства» и «О действенности государственной власти в России» соответственно. В начале 1994 г. Б.Н. Ельцин заявил: «...время борьбы регионов с «центром» за свои права уходит в историю»³⁶.

В Послании 1995 г. отражено понимание центральной властью взаимосвязи: способности государства к изъятию ресурсов и взаимоотношений между Центром и регионом. В частности, там отчётливо выделяется следующая смысловая конструкция: гарантия целостности государства в преодолении экономического кризиса, путь достижения этой цели – в финансовой стабилизации. Главная проблема экономики и финансов – дефицит бюджетных средств, порождённый «массовым сокрытием доходов от налогообложения»³⁷.

Если на первом этапе изъятие было пренебрегаемой величиной на фоне политических задач, то теперь деформация этой функции стала главным деструктивным фактором. В 1994 г. налоговая недоимка в федеральный бюджет составила 4 трлн. руб., в 1995 г – 30 трлн. в федеральный и 24 трлн. в региональные бюджеты³⁸. Обеспечение макроэкономической стабильности виделось Центру магистральным путём к успеху экономической реформы и началу роста экономики, а ключом к макроэкономической стабильности виделась антиинфляционная политика. Между тем, подавление инфляции при низкой собираемости налогов и дефиците контроля за финансовыми потоками не только усилило бюджетный кризис, но и привело к дальнейшему ослаблению управляемости социально-экономическими процессами и росту взаимных претензий между Центром и регионами.

В условиях дефицита ресурсов Центр пытался усилить свой потенциал административными мерами. Указ № 1969 Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. имел своей целью укрепление способности исполнительной власти проводить социально-экономические преобразования и эффективную региональную политику. Президент подтверждал своё право отстранять и утверждать в должности глав администраций, решать вопрос о назначении выборов³⁹. Утверждённым тогда же положением главы администраций регионов являлись членами постоянно действующего координационно-консультативного Совета глав администраций при Президенте РФ⁴⁰.

О финансовой несостоятельности федерального правительства свидетельствует следующий факт. В 1995 г. Законом «О федеральном бюджете на 1995 год» субъектам Российской Федерации и административно-территориальным образованиям предусматривалась помощь из Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации в размере 14,9 трлн. руб. К четвертому кварталу 1995 г. 64 субъектам Российской Федерации Минфином

России было недоперечислено 1,4 трлн. руб.⁴¹ Долговые обязательства Центра перед территориями стремительно нарастали. В итоге в 1995 г. сложилась следующая ситуация: к этому времени 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. Из них было выполнено 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 базы⁴².

Таким образом, главная цель региональной политики второго этапа – укрепление федерального Центра не была достигнута. Стремление политической элиты перейти от торга к управлению натолкнулось на системное препятствие – низкий потенциал государства. Неэффективное изъятие и, как следствие, дефицит материальных ресурсов наряду с неудачной военной операцией в Чечне лишили власть и возросших было символических ресурсов. Центр не сумел воспользоваться электоральной паузой 1994 – конца 1995 гг. для своего укрепления.

С конца 1995 г. наступает третий этап. В период президентских выборов взаимоотношения Центр-регион резко смещаются к «торгу». Основная цель региональной политики, как и на первом этапе – удержание власти. Региональные правители старались использовать на всю мощь политические и административные ресурсы, предоставляемые им системой непрямого правления. Как заметил Н. Петров, Центр искал лояльности губернаторов ценой выделения средств, утверждения региональных программ, подписания двусторонних договоров⁴³. Любопытно, как в последствии этот период описывался людьми из ближайшего окружения Б.Н. Ельцина: «В целом под дымовой завесой избирательной кампании «при массированном передвижении денег в регионы» были разворованы огромные средства. Но рейтинг Президента снова начал расти»⁴⁴.

На третьем этапе усилился процесс институционального укрепления губернаторской власти. С осени 1996 г. вводится повсеместная выборность губернаторов, а в начале того же года формируется новый Совет Федерации, в состав которого вошли региональные правители, получив не только гарантии своей неприкосновенности, но и возможность консолидировано отстаивать свои интересы в Центре через верхнюю палату российского парламента»⁴⁵.

Цель региональной политики Центра на третьем этапе была достигнута – Б.Н. Ельцин был переизбран на второй президентский срок. Однако достижение этой цели обеспечивалось отказом от политики предшествующего этапа, во многом обесмысливая попытку перехода от «торга» к управлению в 1994–1995 гг.

Четвёртый этап (вторая половина 1996 – 1998 г.) по целям региональной политики и режиму взаимоотношений Центра и регионов повторяет второй, но здесь появляются новые факторы. Воспроизводится основное противоречие второго этапа — увеличение символических ресурсов (победа Б.Н. Ельцина на президентских выборах) при дефиците материальных (продолжение экономического кризиса). Но теперь возросший потенциал Центра уравнивается ростом потенциала регионов – стартовавшие в 1996 г. повсеместные выборы губернаторов весомо увеличивают символические ресурсы последних.

Следующий новый фактор – рост значимости рынка государственных краткосрочных обязательств (ГКО) для финансовой стабильности в стране. Государство вынуждено было покрывать дефицит бюджета путём заимствований на внешнем и внутреннем финансовых рынках. Экономическая и политическая стабильность зависела от готовности узкой группы богатейших людей страны (олигархов) покупать ГКО⁴⁶. Критическая финансовая зависимость государственной власти от крупного капитала ослабляла Центр «изнутри», делая его подверженным воздействию

различных «групп влияния»⁴⁷. Более того, такая схема приводила к «каннибализму ресурсов» государства: Минфин размещал бюджетные средства в избранных коммерческих банках, которые, в свою очередь, за эти государственные деньги покупали ГКО и высоколиквидные государственные предприятия, лишая государство и финансовых ресурсов, и собственности⁴⁸.

С конца 1996 г. во главу угла вновь ставилась борьба с инфляцией в ущерб любым другим стратегическим целям, так как её увеличение снижало доходность ГКО. Предельно ясно эту зависимость Центра выразил вице-премьер Правительства В.В. Каданников, посещавший Хабаровский край в апреле 1996 г.: «Если только мы инфляцию отпустим, немедленно государственные и казначейские обязательства будут предъявлены к оплате... А дальше нам немедленно откажут в кредите по линии Международного валютного фонда... Вот какая цена этого вопроса»⁴⁹. Борьба с инфляцией была следствием не только определённого экономического курса, но и фактической зависимости Центра от внешнего источника ресурсов. Эта зависимость определяла и дальневосточную региональную политику, как и региональную политику вообще.

Для Б.Н. Ельцина предстоящие 3–4 года до начала следующего электорального цикла были последним сроком, чтобы как-то нормализовать социально-экономическую ситуацию для легитимной передачи власти преемственным политическим силам. Из протокола совещания в Правительстве РФ от 03.12.1996 г. следует, что с 1997 г. вступала в силу среднесрочная программа на 1997–2000 гг., предполагавшая начало экономического роста в стране. Важно, что в качестве необходимой меры для успеха этой программы виделось повышение плотности взаимодействия Центра и регионов, в частности, еженедельные встречи премьер-министра с главами регионов «...для оперативного разрешения конкретных вопросов регионального развития и укрепления общей системы исполнительной власти в стране», накануне плановых заседаний Совета Федерации должны

были проходить рабочие встречи и совещания вице-премьеров с главами регионов⁵⁰.

Все это отражало не только увеличение политического веса региональных правителей, но и стремление Центра отладить вертикаль управления страной. Путь к нормализации экономической ситуации (фундамент всех общих программ и частных мер), как он виделся в то время, представлял собой связку – рост управленческого потенциала государства плюс жёсткая антиинфляционная политика. Для рассматриваемых нами регионов это означало очень малые шансы на удовлетворение их традиционных претензий.

Но это было проблемой далеко не только регионов. Президент и Правительство, пытаясь проводить жёсткую финансовую политику, оказывались «зажатыми» с трёх сторон: во-первых, требовалось не допустить инфляции (что было условием предоставления займов на внешнем и внутреннем рынках); во-вторых, вставала проблема исполнения обязательств перед населением (например, Указ Президента № 690 от 8 июля 1997*); и, в-третьих, оставались обязательства перед регионами, принятые в предвыборный период, в частности, реализация Президентской программы развития Дальнего Востока.

В 1997 г. Б.Н. Ельцин назвал важнейшим критерием эффективной власти – «...способность полностью собирать и рационально строго по назначению расходовать средства, предоставляемые налогоплательщиком»⁵¹. Исполнительная власть регионов была ответственна за сбор налогов на своей территории – в её задачи входила адресная «профилактическая» работа с должниками. Она явно не справлялась с этой задачей. Например, из

* См. Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1997 г., № 690 «О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1147149> (дата обращения: 12.10.2009).

информации Управления федеральной службы налоговой полиции по Приморскому краю видно, что в ходе проверки предпринимателей без образования юридического лица за нарушение налогового законодательства и уклонение от уплаты подоходного налога привлечено к ответственности в виде штрафов 90% из числа проверенных, недоимка по подоходному налогу составляла практически 100%⁵². Крупнейшие предприятия края, даже те, которые производили пользующуюся спросом продукцию, имели большие задолженности перед бюджетом⁵³. Подобная ситуация была и в Хабаровском крае, что фактически признал В.И. Ишаев: «Кто имеет доход, он не всегда платит налоги. Все научились работать бесприбыльно, рентабельность равна нулю. Всё в затратах»⁵⁴.

В условиях неэффективного изъятия, региональная власть стремится «изъять» побольше ресурсов у Центра. 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, в 1995 г. — 78, в 1996 г. — 75, в 1997 г. — 79⁵⁵. Соответственно, нарастала зависимость государства от внешнего источника ресурсов.

Региональные власти выполнение решений Правительства, как и реализацию программ регионального развития, обуславливали увеличением финансирования из федерального бюджета. Такая система действовала, как «насос», — регионы добивались ресурсов у Центра, который занимал их на финансовом рынке, увеличивая своё долговое бремя и выплаты по процентам, т.е. ещё больше уменьшал свои ресурсы, и опять занимал. Слабый контроль над экономикой приводил к неэффективному распределению имеющихся средств. Эта система подошла к краху в августе 1998 г, когда С.В. Кириенко, ставший весной того же года премьер-министром, обнаружил, что доходов государства перестало хватать даже на текущие расходы⁵⁶.

Оценивая данный период, можно утверждать, что цели региональной политики не были достигнуты, дефицит материальных ресурсов Центра блокировал реализацию решений Президента и Правительства в регионах. Августовский кризис 1998 г. в определённом смысле воспроизвёл ситуацию первого периода, когда региональные власти устанавливали контроль за местными ресурсами, размывая единое экономическое пространство. 1998 год считается «крайней точкой» децентрализации, за которой виделась «угроза исчезновения Центра как значимого актора»⁵⁷. Вместе с тем августовский кризис относится как раз к тем случаям, о которых можно сказать «не было бы счастья, да несчастье помогло».

В конце 1998 г. – начале 1999 г. происходят события, свидетельствующие о том, что явно обозначился вектор перехода от борьбы к управлению. Во-первых, в результате финансового кризиса 1998 г. резко сократились государственные финансовые обязательства и расходы бюджета стали сопоставимы с его доходами. В 1999 г. впервые за десять лет был принят бездефицитный бюджет. Центр получил возможность исполнять свои финансовые обязательства и требовать того же от регионов. Во-вторых, рухнул рынок спекулятивного капитала и заёмные ресурсы стали для Центра недоступны – следовательно, возрос его интерес к интенсификации изъятия. С 1999 г. наблюдается устойчивый рост сбора налогов⁵⁸. В-третьих, начавшаяся летом 1999 г. операция по наведению «конституционного порядка» в Чечне была успешной и способствовала росту символических ресурсов Центра.

Поддержка населением федеральной власти росла со времени занятия поста премьер-министра Е.М. Примаковым, но убедительная победа В.В. Путина уже в первом туре президентских выборов в 2000 г., рост легитимности власти, подтолкнув экономическую динамику и совпав с повышением мировых цен на энергоносители, придали Центру мощный заряд символических и материальных ресурсов, так что его формально-

институциональное укрепление становилось делом времени и техники.

Завершая анализ региональной политики и взаимоотношений Центр-регион в России в 1990-х гг., можно сделать выводы. Первый: региональную политику этого периода едва ли возможно представить как нечто устойчивое и последовательное в своих целях и методах их достижения. Второй: в условиях «торга» цели региональной политики менялись в зависимости от важнейших общероссийских политических событий, соотношения материальных и символических ресурсов у Центра и регионов. Под влиянием этих же факторов находились и взаимоотношения обеих сторон.

Анализ как научной литературы, так и источников позволяет выделить несколько неоднократно сменявших друг друга целей региональной политики в рассматриваемый период:

- сохранение целостности государства / укрепление Центра;
- удержание Центром власти;
- политически оптимальное распределение централизованных финансовых и прочих материальных ресурсов;
- финансовая стабилизация государства (так мы будем называть комплекс мер, где доминирующей была антиинфляционная политика).

Эти цели свидетельствовали о глубоком кризисе государства, для которого вопросы изъятия и развития были вытеснены задачами элементарного выживания. И это является третьим выводом из данного параграфа.

Из приведённого выше перечня целей региональной политики заметно, что в противоречии с первыми тремя находилась последняя цель, приобретающая актуальность всякий раз, когда Центр укреплялся. А он не оставлял попыток своего укрепления, преодоления взаимоотношений «торга» с регионами и перевода их в режим «управления». Федеральная власть неоднократно одерживала победы на этом пути, но не менее часто терпела и

поражения.

Данные процессы отличались высоким динамизмом, многофакторностью, противоречивостью тенденций и результатов. Всё это порождает актуальность систематизации. Для этого целесообразно представить соотношение ключевых политических событий, целей региональной политики и режима взаимоотношения Центр–регион в 1990-х годах в виде хронологически упорядоченной схемы. Стоит заметить, что периодизация взаимоотношений Центра и регионов для постсоветской России разрабатывалась главным образом в рамках политологической науки и основана на формальных критериях: подписание федеративного и двусторонних договоров, переход к выборности глав исполнительной власти субъектов федерации и т.д. Поэтому представляется допустимым предложить авторский вариант хронологической схемы, основанный не только на формальных, но и на содержательных критериях, учитывая, конечно, достижения политологов. В основу нашего варианта положена характеристика режима взаимоотношений Центра и регионов во взаимосвязи с целями региональной политики. Мы постарались выделить периоды, в которых взаимоотношения Центра и регионов имели вид «торга» (борьбы) или «управления» (см.табл. 2). В крайней правой колонке обозначены основные события и процессы, характерные для каждого периода, определявшие цели региональной политики и характер взаимоотношений Центр–регион.

В данном параграфе мы рассмотрели общероссийскую динамику взаимоотношений Центра и регионов. Выделенные особенности и разработанная периодизация этого процесса послужит концептуальным каркасом для анализа темы на примере регионов юга Дальнего Востока.

Таблица 2

Этапы взаимоотношений Центр–регион в России в 1990-е гг.

Этапы	Годы	Режим взаимоотношений Центр–регион	Цели региональной политики Центра	Ключевые события / процессы
1.	1991 – 1993	торг	Удержание власти, предотвращение дальнейшего распада страны	Распад СССР, экономический коллапс, противостояние исполнительной и представительной власти
2.	1994 – 1995	торг / управление	укрепление Центра, финансовая стабилизация	Укрепление Президентской власти, принятие новой Конституции, военная операция в Чечне, подписание первых двусторонних договоров между Центром и республиками, ухудшение социально-экономической ситуации
3.	Вторая половина 1995-го – 1996	торг	Удержание власти	Парламентские выборы и Президента
4.	Вторая половина 1996-го – 1998	торг / управление	Финансовая стабилизация, укрепление Центра	Расцвет спекулятивной экономики, укрепление власти губернаторов, финансово-экономический кризис августа 1998 г.
5.	Конец 1998 г и далее	Постепенный переход к управлению	Финансовая стабилизация, укрепление Центра	Консолидация всех ветвей и уровней власти, начало экономического роста, военная операция в Чечне.

Примечание: таблица составлена на основе исследования автора

2.2. Новая роль в новых условиях: представления центральных и местных политиков о Дальнем Востоке

Территориальный и системный распад советского союзного государства стал историческим рубежом и для Дальнего Востока. Историческая и политическая логика его предыдущего развития,

подчинённая решению оборонных задач, в условиях геополитической неопределённости страны утратила свою актуальность. Перспектива превращения дальневосточного региона в развитый народнохозяйственный комплекс не могла быть реализована не только в силу утраты (смены) ориентиров территориального и экономического развития, но и по причине банального отсутствия ресурсов для достижения этих целей. Регион в определённом смысле стал не по силам стране, геополитические амбиции и ресурсные возможности которой резко уменьшились. Из «резерва», потенциально способного смягчить проблемы советской экономики, он теперь становился «бременем», рождающим новые проблемы для более слабой экономики российской.

Более того, своими историей и современным состоянием, геополитической ролью и социально-экономической структурой Дальний Восток вставал как бы наперекор тому направлению преобразований, которое избрало руководство страны. Это была новая особенность региона – невыгодное место в ментальной карте российской власти и влиятельных интеллектуалов. Восточные территории на фоне утраты европейских владений делали Россию «...более евразийской, чем когда бы то ни было, такой, какой её никогда не хотели видеть те, кто правил ею на протяжении веков»⁵⁹. Именно восток страны с его природными богатствами объявлялся «ответственным» за ресурсно-сырьевую специализацию российской экономики⁶⁰. Но и промышленный потенциал, созданный на Дальнем Востоке за время предыдущего освоения, стал несоразмерен радикально уменьшившимся возможностям и геополитическим амбициям новой России и воспринимался теперь как тяжёлое наследие прошлого, бремя, оставшееся от рухнувшей империи. Это осознавали и некоторые дальневосточные политические лидеры. Среди них – руководитель Хабаровского края (наиболее индустриально развитого и высокотехнологичного в регионе) В.И. Ишаев. В 1998 г. он писал, что «всеё за несколько лет мощный

промышленный комплекс Дальнего Востока, бывшая гордость всей страны, превратился в обузу, от которой страна хотела избавиться»⁶¹.

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 стабилизации⁶².

Однако стремление некоторых учёных и политиков в 1990-х гг. рассматривать восточные территории России лишь как одну из гирь, тянущих страну на экономическое дно, было большим упрощением. Это становится понятным и на примере Дальнего Востока, который был не только тенью прошлого могущества державы, но и тем геополитическим плацдармом, который не позволял в конце 90-х гг. XX в. ей скатиться в число третьеразрядных стран. И в этом заключалось следующее противоречие нового периода – при уменьшившихся ресурсах для поддержания жизнеспособности социально-экономической системы этого региона его значение для страны существенно возросло⁶³. Во-первых, на 10–15% увеличился вклад Дальнего Востока в природно-ресурсный потенциал России, который распределился в следующем соотношении: в европейских районах и на Урале – 25%, в районах Сибири – около 40%, на Дальнем Востоке, включая морской шельф – около 35%. Более существенно возросла роль морских отраслей региона, который теперь обеспечивал 60% добычи рыбы (по СССР – 40%), из 17 морских пароходств, существовавших в СССР, у России осталось 8, из них 4 крупнейших – на Дальнем Востоке. Именно здесь сконцентрировались основные морские и океанические выходы России⁶⁴. Таким образом, этот регион не только выступал «бременем», но и сохранял своё значение «резерва» для страны.

Дальний Восток не утратил и своей общенациональной перспективности, сохранив за собой роль потенциального «локомотива», способного вытянуть страну в «большое будущее». Здесь всё ещё чувствовалось то, что М. Ильин обозначил как «позитивные геополитические потенции, связанные с модернизацией»⁶⁵. Развитие Дальнего Востока могло бы стать возможностью для России отыгаться за геополитический провал СССР, обрести утраченное могущество, пусть и в урезанных географических границах.

Некоторые учёные даже предполагали, что будущий экономический подъем России «...будет сопровождаться перемещением капиталов, людей, товаров и новых технологий в Сибирь и на Дальний Восток, где возникнут многочисленные районы ускоренного экономического роста»⁶⁶. Наиболее ёмко это ощущение сформулировал академик Н.Н. Моисеев, говоривший о «шансе» нации «...территория которой соединяет два океана – Атлантический и Тихий». Он видит здесь не только возможность торговли на миллиарды долларов, но также культурные и технические ценности «которые будут рождаться на обоих концах этого моста»⁶⁷.

Итак, дальневосточная региональная политика Центра потенциально заключала в себе три прежних сценария, основанных на его «перспективности», «ресурсном потенциале» и «инфраструктурной обременительности», в том или ином сочетании они и получали реализацию. Но это сочетание отличалось крайней неустойчивостью во временной динамике будучи подверженным влиянию различных факторов (рассмотренных нами в § 1, гл. 1, а также и специфических для нового периода). Мы попытаемся проследить конфигурацию этих сценариев в течение 1990-х гг., а также обозначить причины провала наиболее благоприятных для Дальнего Востока вариантов.

Начало 1990-х гг. (отчасти по инерции больших проектов, затеянных в перестройку, отчасти в связи с захватывающими перспективами рыночной

экономики и международного сотрудничества) было для дальневосточного региона временем завышенных ожиданий. Ещё в конце 1980-х гг. как высшее политическое руководство, так и учёные-экономисты питали надежды на то, что государства Азиатско-Тихоокеанского региона с энтузиазмом начнут взаимодействовать с этой частью России⁶⁸. Подобные настроения подогревал и российский лидер Б.Н. Ельцин. В 1990 г., посещая Порт Восточный Приморского края, он изображал местным жителям открывающиеся возможности: «Я когда был в Японии, мне предлагали: давайте мы отстроим Владивосток, Находку, сделаем курортную зону. Японцы очень рвутся в этот край, чтобы отдыхать здесь. И надо этим воспользоваться, причём они предлагают всё сделать за свои деньги, своими строителями. «Мы, – говорят они, — за счёт туризма окупим всё это. Нам не надо денег, надо только открыть Находку (хотя она никогда не была закрытым городом. – *прим. Савченко А.Е.*), открыть Приморский край, открыть Владивосток»⁶⁹. Не только российские политики, но и иностранные консулы, а также бизнесмены спешили заявить о важности и уникальности Дальнего Востока, о будущем процветании г. Владивостока и т.д.⁷⁰

Лишь иногда, эти мнения разбавлялись более приземлённой оценкой ситуации. Например, политический обозреватель газеты «Утро России» И. Илюшин задавался вопросом: «...ну и кому мы здесь, в стремительно процветающем АТР, нужны по-настоящему – калеки, изуродованные и обобранные, во имя как будто бы высших, а на самом деле колониальных амбиций и планов»?⁷¹ Чуть позже, депутат Приморского краевого Совета В. Горчаков пророчески замечал: «Можно добиться и развития демократии в обществе, размаха рыночных отношений в экономической жизни, но остаться на периферии мировой экономики»⁷².

Наиболее частым объектом и субъектом амбициозных проектов международного сотрудничества было Приморье. Здесь в 1990 г., после тридцатилетнего забвения, вспомнили об идее «Большого Владивостока»,

которую начали разрабатывать совместно с японскими учёными⁷³. Большие надежды возлагались на создание свободных экономических зон (СЭЗ), в Приморье строилась СЭЗ «Находка», планировалось создание СЭЗ «Уссурийск». Край участвовал в глобальном, одобренном на уровне Организации Объединённых Наций проекте зоны Туманган, предполагавшем соразвитие приграничных территорий трёх сопредельных государств России, Корейской Народной Демократической Республики и Китая с участием ещё и Монголии⁷⁴.

Подобные проекты возникали и в Амурской области, которая виделась, главе администрации А.А. Кривченко в качестве «локомотива» международной торговли на Дальнем Востоке⁷⁵. Перспектива такого «оптимистичного варианта» появлялась вследствие тесного соседства российского города Благовещенска и китайского г. Хайхэ. Предполагалось, что область станет плацдармом не только России, но даже и стран Европейского Союза для выхода на рынки АТР. В связи с этим главы администраций как области, так и г. Благовещенска в 1991–1992 гг. настойчиво обращались лично к Б.Н. Ельцину с просьбами о создании здесь «свободной экономической зоны», района «интенсивного экономического развития» и предложением соединить расположенные друг против друга по разным берегам р. Амура города автомобильным мостом⁷⁶. Для реализации этой цели в конце 1992 г. была создана финансово-строительная компания «Мост», а её глава А.В. Сурат даже успел немного побыть губернатором Амурской области.

Таких глобальных амбиций не было у администрации Хабаровского края. Эта территория была в менее благоприятном экономико-географическом положении, чем Приморье и Амурская область. Кроме того, здесь в отличие от двух рассматриваемых регионов уже в самом начале 1990-х гг. к власти пришёл представитель директорского корпуса В.И. Ишаев, ориентированный на выбивание централизованных средств для поддержки

местных предприятий. Тем не менее здесь видели решение многих проблем в активизации внешнеэкономической деятельности. Большинство этих проектов, казалось бы, говорило о том, что по крайней мере две из трёх рассматриваемых территорий избрали путь развития, о котором говорил академик Н.Н. Моисеев, выводя страну на новые перспективы. Но надежды, вспыхнувшие на заре 1990-х гг., быстро сменились разочарованием.

Перестроечные планы* (идея всевозможных зон развития, создания СЭЗ на Дальнем Востоке, в том числе и в Находке, родились в конце 1980-х гг.) поставить внешнеэкономические связи Дальнего Востока на службу его развития по мере приближения к 1990 гг. заменялись лихорадочными попытками не допустить социально-экономического коллапса территории, найти альтернативу рухнувшему централизованному снабжению. Отсюда господство конъюнктурных целей при дефиците стратегии. В.И. Ишаев ощутил на своём управленческом опыте как «резкая, непродуманная и неконтролируемая либерализация цен, экономическая беззастенчивость структур-монополистов (транспорт, связь, энергетика), распад рынков потребления и сбыта одним махом вывели наши проблемы за рамки экономического моделирования и научного осмысления»⁷⁷.

Среди политической элиты и учёных-экономистов существовал определённый консенсус по поводу благотворности экономической интеграции со странами АТР, но как её сделать управляемой, выгодной для страны и региона, как увязать её с потребностями российской экономики – в этих вопросах явно обнаружился дефицит ресурсов и компетенции. Например, в проекте «Туманган» было абсолютно неясно – как его

* Как метко подметил А.В. Лаврентьев: «...свободные экономические зоны являлись не столько осознанной мерой, сколько финальным актом полного отчаяния и разочарования в прежней централизованной экономической модели» (см.: Лаврентьев А.В. Изменение внешнеэкономической политики государства на Дальнем Востоке СССР (вторая половина 1980-х – 1991 г.): основные результаты и противоречия // Гуманитарные науки в Сибири. 2009. № 2. С. 122).

реализация скажется на работе Приморских морских портов, Транссиба (которые, судя по всему, задвигались бы далеко на задний план), были опасения насчёт возможных проблем в сохранении государственного суверенитета над российскими территориями, входящими в эту зону⁷⁸. Отношение Центра к этому проекту видно по аналитической записке, подготовленной в 1997 г. зам. министра внешних экономических связей РФ А.П. Огурцовым «Об участии России в Туманганском проекте». С одной стороны, автор констатировал, что развитие зоны идёт вяло, прогнозируемых экспертами ПРООН объёмов инвестиций нет, с другой стороны, он с удовлетворением отмечал: «С повестки дня сняты все характерные для начального этапа негативные предложения типа создания неких экстерриториальных образований, свободных экономических зон и т.п.»⁷⁹ Центр в условиях своей слабости не был готов на радикальные эксперименты в сфере международного экономического сотрудничества.

Кроме того, решения по некоторым проектам были скорее демонстрацией регионам политических намерений российского Центра – его готовности предоставлять первым льготные условия. И таким образом они были вплетены в политическую борьбу. Например, СЭЗ «Находка» была образована Постановлением № 260-1 Верховного Совета РСФСР 24 октября 1990 г. «О создании в Приморском крае в районе г. Находки свободной экономической зоны»⁸⁰. Однако быстро выяснилось – иностранцы, приветствуя проект на словах, не спешили вкладывать сюда реальные деньги, в связи с чем приморское руководство просило не российский, но союзный Центр оказать материальную поддержку СЭЗ⁸¹.

Когда же материальная поддержка оказывалась, или же передавались на места соответствующие полномочия, наиболее актуальным становился другой фактор – неспособность государства контролировать выполнение принятых решений и использование бюджетных средств.

С чего, например, началось «развитие внешнеэкономической

инфраструктуры Приморского края», на которое в соответствии с Постановлением Правительства от 18.02.1993 г. отчислялось в распоряжение краевой администрации 10% от суммы собираемых в крае таможенных пошлин? К декабрю того же года результаты состояли в следующем: отделом внешней торговли краевой администрации были заключены контракты закупить у фирмы «Токио Маруичи Седзи Ко., ЛТД» 3 телевизора, 3 видеомэгнитофона, 68 радиотелефонов, 25 автомобильных радиотелефонов, 20 пишущих машинок, 10 автомобилей «Тойота Лэнд Крузер–70»; у фирмы «Марубени Корпорейшн» закупались множительные аппараты (2); у фирмы «Саира Трэйдинг Лимитед» – 35 автомобилей «Лэнд Ровер» и т.д.⁸² Такое обустройство внешнеэкономической инфраструктуры «говорит само за себя».

Экспортный потенциал рассматриваемых регионов, в лучшем случае, просто «проедался», т.е. обменивался на продовольствие без всякого развития для соответствующих отраслей и предприятий⁸³; в худшем – развитие внешнеэкономической деятельности на этих территориях наносило прямой и косвенный ущерб экономике страны. Например, в 1992 г. по итогам проверки эффективности внешнеэкономической деятельности предприятий и организаций Амурской области вырисовывалась безнадёжная ситуация. В её экспорте доля продукции, производимой непосредственно областью, составляла 36%. В основном это был пиловочник, бурый уголь, строительные материалы, соя и другие сельскохозяйственные товары; промышленная продукция составляли около 1%. Экспортируемые товары, как правило, обменивались на товары народного потребления. Новое оборудование и технология не приобретались. Более того, из-за некачественно проработанных контрактов экспорт шёл по ценам на 30–40% ниже мирового уровня; при этом импорт приобретался по ценам, завышенным до 10 раз⁸⁴.

Подобное наблюдалось и в торговле Хабаровского края с КНР, где выгоду извлекали китайские компании, предпринявшие, как образно сформулировал Н. Писаренко: «...массовый сброс в Россию некачественных

потребительских товаров и получив взамен по товарообменным операциям стратегически важное сырьё»⁸⁵. Из 21 зарегистрированного в Амурской области совместного предприятия реально работало лишь три⁸⁶. Кроме того, массовый выход экономических субъектов на внешние рынки, их несогласованная ценовая политика привели к обрушению мировых цен на ряд сырьевых товаров российского экспорта⁸⁷.

Стоит заметить, что решения по созданию и обустройству различных специфических «зон», по предоставлению льгот Центр принимал в самый сложный для взаимоотношений с регионами период 1990–1993 гг., когда его потенциал был минимален. Со стороны Центра это была скорее уступка требованиям с мест и сбрасывание ответственности за обеспечение регионов, нежели стратегическая политика.

Наиболее зримо дефицит государственного контроля со всеми сопутствующими последствиями проявился в уже упомянутом проекте СЭЗ «Находка», который оказался наиболее продвинутым на пути реализации, в связи с чем и представляет особый интерес. Здесь подразумевалось масштабное строительство и модернизация инфраструктуры: создание российско-корейского промышленного парка и связанное с ним обустройство территории, организация российско-американского промышленно-складского парка, развитие перерабатывающей способности портов «Находка» и «Восточный» реконструкция Находкинской нефтебазы, аэродрома «Золотая долина» – превращение его в международный транспортный узел. Обустройству должен подлежать и сам город, где планировалось построить гостиницы и бизнес-центры (кое-что было построено), модернизировать водо- и электроснабжение, транспортную сеть⁸⁸. СЭЗ «Находка» находилась в особо привилегированных условиях – единственная из всех российских СЭЗ дважды получала бюджетный кредит 2,2 млрд. руб. в 1992 г. и 20,1 млрд. руб. в 1993 г. В распоряжении администрации СЭЗ оставалось 100% доходов от приватизации федеральной

собственности (всем прочим зонам – не более 15%). При этом уже в августе 1993 г. в Российском агентстве международного сотрудничества и развития отмечали, что проекты, поступающие из СЭЗ «Находка», имели крайне слабое технико-экономическое обоснование, а многие предложения, исходившие от администраций СЭЗ и Приморского края, выходили за рамки действующего федерального законодательства, касаясь главным образом разнообразных льгот по части таможенных пошлин, снижения/отмены налогов, оставления в СЭЗ полученной прибыли, вопросов использования объектов инфраструктуры, находящейся в федеральной собственности⁸⁹. Вопрос – что давала государству и обществу деятельность этой СЭЗ – оставался открытым.

Более того, в случае согласия Правительства на особый таможенный режим в данной зоне при общей неэффективности контрольных функций государства наиболее вероятный результат состоял бы в росте теневого ввоза в СЭЗ сырья и других ценностей из соседних регионов для их последующего экспорта. В Центре опасались не только «обвальной перекачки» за рубеж товаров со всей России, но и потока аналогичных просьб со стороны других СЭЗ и прочих территорий. Общий вывод чиновников Российского агентства международного сотрудничества и развития состоял в том, что в стране отсутствуют объективные условия для развития таких зон⁹⁰. Такое мнение адекватно отражало реальное положение дел.

Но и этим далеко не исчерпывались негативные эффекты рассматриваемого проекта. Наиболее вопиющим было то, что в деятельности СЭЗ широкий размах приобрели коррупционные практики. Как выяснилось в ходе проверок, в 1992 г. на цели создания и развития инфраструктуры было израсходовано лишь 33% от суммы предоставленного бюджетного кредита, в 1993 г. этот показатель составлял 32,4%. Вместо расходов на представленные в расчетах проекты деньги прокручивались в подконтрольных коммерческих структурах, «в нарушение действующего законодательства» проводились

операции с ценными бумагами. Учёт доходов и расходов бюджетного кредита отсутствовал, смета с разбивкой по статьям расходов не составлялась, в связи с чем установить конкретно за счёт каких источников произведены расходы, было невозможно. Инвентаризация материальных ценностей основных средств и расчётов ни в 1992 г., ни в 1993 г. не проводилась⁹¹. Судя по этой информации, вместо обустройства СЭЗ и её администрация занимались совсем другими вещами.

Отсутствие государственной концепции свободных экономических зон, слабость контрольных функций государства, общий дефицит компетенции в подобных вопросах – всё это уже на начальном этапе лишило СЭЗ необходимых качества и динамики развития. В 1990 – 1993 гг. они не продемонстрировали впечатляющих результатов, которые могли бы стать для правительства аргументом в пользу дальнейшей их поддержки. А после 1993 г. по мере снижения остроты политического кризиса в стране, вызванного противостоянием Президента и Верховного Совета, развитие подобных зон, как и реализация любых проектов, требующих финансовых вливаний и специфического правового режима, приходило в резкое противоречие с дефицитом государственных средств и стремлением Правительства к жёсткой макроэкономической политике и правовой унификации пространства. Формально такие проекты, как СЭЗ «Находка», участие в создании зоны «Туманган», строительство моста через р. Амур с экономической связкой Благовещенск – Хайхэ никто не отменял, тем не менее, они тихо «сошли на нет». А региональные администрации опять же в силу своей слабой управленческой дееспособности «упустили» открывшиеся на короткий период возможности.

Если период с конца 1980-х – по 1993 г. было временем завышенных ожиданий для Дальнего Востока (именно «ожиданий», так как реальные экономические показатели продолжали ухудшаться), то в 1994 – 1996 гг. проявилась «жёсткая посадка», когда стало ясно, что «светлого завтра» не

наступит. Развитие этого региона при осознании Центром отсутствия финансовых и управленческих ресурсов для активной региональной политики было принесено в жертву ради достижения общенациональных макроэкономических задач. В более широком смысле – региональная политика (жизненно важная для Дальнего Востока) «отменялась» политикой макроэкономической. В этих условиях перспективность региона, как и его потенциальная роль «резерва» российской экономики, отходили далеко на задний план. Попытки развивать эту территорию для решения проблем всей страны были неисполнимы, с управленческой и экономической точек зрения, и нецелесообразны политически. Дальневосточная региональная политика теперь виделась Центру в такой логике – сначала стабилизация и подъём России, которая, усилившись, потом «вытянет» и Дальний Восток. Е.И. Наздратенко, занимавший пост главы администрации Приморского края с 12 мая 1993 г. по 6 февраля 2000 г., вспоминал, как министр финансов Б.Г. Фёдоров на его просьбы о помощи Приморскому краю отвечал: «...вот, подожди, поднимем экономику центра России, тогда и возьмёмся за Дальний Восток»⁹².

Такое «видение» в принципе оправдано – экономистам известно, что влияние внутренних районов России на ситуацию в данном регионе «чрезвычайно сильно», в то время как ситуация на самом Дальнем Востоке почти не влияет на экономические показатели остальной части страны⁹³.

Всё это гармонировало с господствовавшей в умах политической и либеральной научной элиты того времени идеей «созидательного разрушения»⁹⁴, заключавшейся в следующем допущении: чем сильнее разрушится прежняя экономическая структура, выступающая в роли сковывающих цепей, тем легче и мощнее выстроится новая экономика; и чем больше тот или иной регион будет ориентироваться на свои собственные силы, тем значительнее будет его выигрыш в дальнейшем. В частности, к такому выводу приходили авторы (среди них – виднейшие отечественные

экономисты: руководитель рабочей группы при председателе Правительства России и будущий министр экономики Е.Г. Ясин, заместитель министра финансов С.В. Алексашенко и др.) экспертного доклада, подготовленного в ноябре 1993 г. влиятельной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей», который был рекомендован к изучению региональным администрациям⁹⁵. Примечательно, что в этом же докладе Дальний Восток рассматривался как безнадёжная территория с сильными сепаратистскими настроениями и в перспективе «...как зона освоения для соседних государств с незначительными элементами государственного управления на местном уровне»⁹⁶. В этих условиях приоритетность Дальнего Востока для Центра стала неочевидной (куда важнее было удержать ускользающий Татарстан, или погасить взрывоопасные процессы на Северном Кавказе), а в силу малого населения и экономического веса его интересами и вовсе можно было пренебречь в пользу решения других государственных задач.

Российское правительство фактически «расписалось» в своей неспособности решить принципиальные проблемы региона, о чём свидетельствуют слова первого заместителя министра экономики Я.М. Уринсона: «...стабилизация (*неразвитие!* – курсив А.Е. Савченко) социально-экономического положения на Дальнем Востоке и в Забайкалье во многом зависит от развития внешнеэкономических связей данного региона со странами АТР»⁹⁷.

Было бы неверным утверждать, что в этот период не было попыток привлечь внимание Центра к Дальнему Востоку. Основной аргумент «за» активизацию дальневосточной региональной политики заключался в геополитической значимости и одновременной уязвимости этой территории. Например, директор Института Дальнего Востока РАН М.П. Титаренко представил в Правительство в мае 1994 г. аналитическую записку по итогам совещания экспертов на тему «Проблемы военной безопасности России в

новых геополитических условиях Северо-Восточной Азии». В записке говорилось, что в регионе существует тенденция к «снижению» роли России в АТР. Автор предлагал комплекс мер для «...сохранения территориальной целостности России предотвращения наметившегося роста сепаратистских тенденций в Сибири и на Дальнем Востоке»: во-первых, заключить нечто вроде стратегического альянса с Соединёнными Штатами Америки «по вопросу о подъёме и развитии Дальнего Востока»; во-вторых, создать государственную программу по развитию этого региона; в-третьих, создать Министерства развития и освоения районов Восточной Сибири и Дальнего Востока с максимально широкими полномочиями, которое должно заниматься заселением этих территорий; в-четвёртых, «...создать под эгидой Правительства и Центрального Банка России – Банк развития Сибири и Дальнего Востока»⁹⁸.

Идея привлечь Америку к развитию востока страны была поддержана Президентом Б.Н. Ельциным, во всяком случае, он поднимал этот вопрос во время визита в США в сентябре 1994 г. В Министерстве внешних экономических связей Российской Федерации рассчитывали на то, что развитие торговых и инвестиционных связей Дальнего Востока со штатами Тихоокеанского побережья США будет не только содействовать притоку необходимых материальных и финансовых ресурсов, смягчать социально-экономическую ситуацию в регионе, но и балансировать «...активность, проявляемую в плане хозяйственного освоения российского Дальнего Востока соседними с ним азиатскими странами»⁹⁹.

За аргумент «геополитической и стратегической значимости Дальнего Востока» «ухватились» и региональные лидеры. В их обращениях в Москву и в осмыслении дальневосточных проблем отчётливо просматривается «мотив брошенности», отмеченный хабаровским политологом Л.Е. Бляхером: «Обидно, что она (Москва) не понимает, насколько значима территория... Нас, дальневосточников, нельзя мерить общей мерой,

оценивать по формальным показателям типа ВРП»¹⁰⁰. Несмотря на схожесть проблем, в каждом из рассматриваемых регионов прослеживалась своя специфика интересов и аргументация их отстаивания.

Например, в Хабаровском крае, в силу структурных особенностей его экономики основные усилия сосредоточивались на «выбивании» оборонного заказа для местных предприятий. Оборонный комплекс на Дальнем Востоке часто был представлен дублирующими производствами, т.е. заказы на такую же продукцию можно было разместить в центральных районах страны, – так получалось дешевле. В этих условиях В.И. Ишаев обратился к Президенту и убеждал Б.Н. Ельцина учесть «особое геополитическое положение Дальнего Востока» и сохранить оборонный заказ для предприятий Хабаровского края¹⁰¹. Геополитическое положение было поводом и для В.П. Поливанова (очередного амурского губернатора) просить Б.Н. Ельцина предоставить «особый статус» Амурской области в сфере внешнеэкономической деятельности¹⁰². Приморский губернатор в своих обращениях в Правительство также сетовал на «...недостаточный учёт региональных особенностей развития Приморского края и геостратегических интересов России в Азиатско-Тихоокеанском регионе», что, по его словам, «...привело к созданию механизма социально-экономического вытеснения жителей с территории края и экономического подавления промышленности». Е.И. Наздратенко «пугал» Правительство планами Китая в рамках проекта «Туманган» заселить Южное Приморье 10–12 млн. чел. и предлагал, в качестве предупреждающих мер принять государственную программу переселения с выделением финансирования на «первоочередные нужды» около 10 млрд. руб.¹⁰³ Эти «первоочередные нужды» и были истинным мотивом большинства обращений главы Приморья в Центр, это были «стратегические» аргументы для решения насущных задач.

Е.И. Наздратенко предпочитал действовать решительно и с «размахом», не оглядываясь на своих дальневосточных коллег. При самом

деятельном участии краевой администрации в 1994 г. в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН было подготовлено исследование «Перспективы Приморского края в условиях перехода к рынку в свете геостратегических и экономических интересов России». Небольшой (300 экз.) тираж издания говорит о том, что оно не предназначалось для широкого круга читателей, а было адресовано тем, на кого администрация края собиралась «давить». Исследование представляло собой «научную основу» для выбивания централизованных ресурсов и обоснования «особого» положения Приморья. Уже на третьей странице авторы сформулировали свою основную задачу — «обоснование конструктивных предложений по реформированию народного хозяйства края, максимально учитывающих особенности региона и отвечающих интересам экономического и политического положения Российского государства»¹⁰⁴. В самом названии работы видно стремление представить интересы Приморского края как жизненные интересы всего Российского государства — черта, свойственная многим дальневосточным проектам и программам, требующим централизованного финансирования. Сам Наздратенко в одном из своих интервью так представлял эту работу: «Мы создали программу перспективного развития Приморского края... в контексте геостратегических и экономических интересов России. Именно, интересов России. Потому что Приморье — неотделимая часть страны, это её форпост на востоке, это её ворота в Азию»¹⁰⁵.

«Особое» положение Приморского края авторы исследования связывали с усилением значимости АТР и с изменившимся (в результате распада СССР) геополитическим положением самой России, что предопределяло смещение её интересов в этот регион мира. Дальний Восток, и особенно Приморье, рассматривался ими как «чрезвычайно стратегически важный» регион. Непродуманная (существовавшая на тот момент. — *Прим. А.С.*) государственная политика Центра грозила не только утратой тех

преимуществ и возможностей, которыми располагала Россия в АТР, но также экономическим и политическим «отторжением» Приморья, возможной политической дезинтеграцией Российской Федерации, потерей Дальнего Востока. Всё это, по их мнению, требовало «значительно большего и непосредственного участия государства в решении вопросов текущего и перспективного развития региона»¹⁰⁶.

После такой «подготовки» предполагаемых высокопоставленных читателей, призванной разбудить их воображение судьбоносной альтернативой, – либо необозримые выгоды от развития Приморья, либо развал страны – авторы повторяли в большинстве своём известные предложения, с которыми краевая администрация и раньше обращалась в Центр. Впрочем, были и «оригинальные» находки. Например, идея провести ревизию и перераспределение «между федеральными и региональными властями» всех земель и акваторий, используемых для нужд обороны, «...после чего земли регионального управления должны на определённых условиях арендовываться Вооружёнными Силами у субъекта федерации»¹⁰⁷.

Исследование «Перспективы Приморского края в условиях перехода к рынку в свете геостратегических и экономических интересов России» обсуждалось на самом высоком уровне весной 1994 г., известна даже реакция Президента страны Б.Н. Ельцина, выраженная в резолюции, адресованной главе Правительства В. С. Черномырдину: «Проблема с учётом перспективы развития региона поставлена правильно. Полагаю, что Дальневосточный регион заслуживает специального рассмотрения с учётом его географического положения»¹⁰⁸.

На такую благосклонность Центра отреагировал и Приморский губернатор «убедительно» просивший Правительство «...принять, в первую очередь, конкретные решения по сегодняшним неотложным проблемам для обеспечения выживания населения края, подготовки к зиме 1994–1995 гг., реализации им (краем) государственных функций». Далее повторялся хорошо

знакомый набор о компенсациях высоких тарифов, о дотациях, об оставлении на 5 лет суммы собираемых государственных пошлин в крае и т.д.¹⁰⁹

Несмотря на одобрение Президентом, основные положения данного исследования не перешли в область реализации. Причина этого заключается не только в ограниченных ресурсах Центра и в противоречии претензий Е.И. Наздратенко всему курсу макроэкономической стабилизации. Не менее важный момент заключается в том, что даже если бы Центр провозгласил Приморский край национальным приоритетом и концентрированно направил сюда ресурсы, в условиях слабого государства и расцвета взаимоотношений «торга» с регионами это не только не дало бы желаемых результатов, но и явилось бы прецедентом для схожих претензий от других регионов¹¹⁰.

И всё же в 1996 г. хабаровскому губернатору, а по совместительству ещё и председателю Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» В.И. Ишаеву удалось убедить Москву принять масштабную программу развития востока страны. «Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы» была подписана Б.Н. Ельциным и утверждена Правительством накануне президентских выборов, что опять же можно рассматривать как демонстрацию намерений Центра по отношению к регионам. Она получила статус «президентской», что привязывало её именно к «этому» президенту.

В.И. Ишаев, представляя программу, позиционировал Дальний Восток, основываясь на его ресурсном и геополитическом значении, как перспективу для страны: «...Нет сомнения, что по мере изучения и вовлечения этих (дальневосточных и забайкальских) ресурсов в хозяйственный оборот потенциал и мощь России будут непрерывно возрастать, выдвигая её в число богатейших стран мировой цивилизации, а это весьма важно, потому что центр мировой экономической активности всё заметнее перемещается в

Тихоокеанский регион мира»¹¹¹. Повторяя аргументацию приморского руководства, Ишаев упирал на то, что «обладая повышенной экономической и стратегической значимостью для России, Дальний Восток и Забайкалье сегодня особенно нуждаются в государственной поддержке, в создании условий для преодоления дезинтегрирующих процессов и усиления тех положительных тенденций, которые позволяют вывести экономику из кризиса»¹¹².

Представитель Центра — председатель Совета по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству Минэкономики России, академик А.Г. Гранберг представлял эту программу как «экстраординарный инструмент государственного регулирования социально-экономических преобразований в регионе, усиления его связей как с внутренними регионами России, так и со странами АТР, обеспечения экономической целостности и безопасности России и её геополитических интересов»¹¹³. Всё это заставляет вспомнить ещё советское определение региональной политики как «особого условия» позволяющего компенсировать недостатки и реализовать потенциальные преимущества региона. Принятие Центром такой программы означало «победу» губернаторов, заставивших Москву признать необходимость диверсификации экономической политики на территории страны.

Самым важным для нашего анализа является то, что эта Программа была «авангардной» и «комплексной», т.е. предполагала такие изменения в экономических отношениях, которые требовали принятия новых федеральных и региональных законов и нормативных актов, а также сочетала в себе не только экономические, социальные, экологические, но и геостратегические аспекты, предусматривая серьёзный поворот российской политики в сторону АТР»¹¹⁴. Таким образом, Дальний Восток в лице его губернаторского корпуса вновь претендовал на общенациональную роль — его развитие предполагало различные инновации, способные изменить всю

страну и, возможно, даже поменять её геополитическую ориентацию.

Для реализации программы, рассчитанной до 2005 г., требовалось финансирование в пределах 371 трлн. руб. (в ценах 1995 г.), что представлялось мало реальным. Но в раскладе по годам, начиная с 1997 г., требовалось не так уж и много – 41 трлн. руб., или около 8 млрд. долл. При этом довольно любопытным выглядит тот факт, что объём дополнительных средств на эту Программу составлял всего 114 трлн. руб., тогда как оставшиеся 257 трлн. руб. (69%) — это затраты на реализацию уже принятых федеральных программ на территории Дальнего Востока и Забайкалья. Губернаторы «забили» в этот проект многое из того, что давно было принято, но не исполнялось. Неудивительно, что в этой программе были заложены в основном все привычные требования региональной власти к Центру по поводу тарифов, урегулирования неплатежей, юридического упорядочивания отношений между Центром и регионами и т.д.¹¹⁵ Теперь «освящённые» поддержкой Президента требования региональных властей получали шанс на реализацию. Предполагалось, что в результате исполнения Программы темпы роста ВРП Дальнего Востока будут опережать общероссийские, а темпы роста национального дохода в регионе по сравнению с «базовым» 1995 г. составят 108,4% в 1997 г., 130% — 2000 г. и 164% в 2005 г.¹¹⁶

Применительно к рассматриваемым нами регионам Программа намечала их развитие по основным направлениям, во многом повторявшим ориентиры ДГП. В Приморье преимущественное развитие должен был получить обрабатывающий сектор: судостроение, самолётостроение и вертолётостроение, оборонный комплекс, приборостроение, лёгкая промышленность, производство медицинских препаратов из биоресурсов суши и моря. Особой задачей выделялось создание судоразделочных мощностей по утилизации выведенных из состава флота подводных судов и организация экологически чистой и безотходной переработки продуктов их утилизации. Планировалось техническое перевооружение предприятий

рыбодобывающего флота и береговой базы, расширение прибрежного рыболовства. В сфере транспорта предусматривалось развитие транзитной функции края.

Вновь вспомнили про перспективность создания на юге Приморья зоны интенсивного международного сотрудничества на основе СЭЗ г. Находки и экспортных производств на базе свободных таможенных зон; про развитие международного туризма и курортно-рекреационных зон¹¹⁷.

В Хабаровском крае Программой провозглашалось развитие транспортно-транзитной функции края, конверсия оборонных предприятий машиностроения, расширение экспортоориентированных направлений гражданского производства: судостроения, авиастроения, производства новых материалов, создание современного оборудования для удовлетворения потребностей сырьевых отраслей края. Намечалось строительство новых угольных разрезов; масштабная газификация за счет природного газа о-ва Сахалин, развитие индустрии горнодобывающей промышленности. Имелись в Хабаровском крае и планы создания своей особой зоны – техноэкополиса «Комсомольск-на-Амуре – Солнечный» на базе уже сложившегося научно-технического и промышленного потенциала¹¹⁸.

В Амурской области предусматривалось формирование крупной энергетической базы общерегионального значения на основе действующей Зейской и строящейся Бурейской ГЭС, строительство угольных разрезов, объектов энергетической и производственной инфраструктуры, развитие деревообработки, золотодобывающей и ювелирной, горно-обогатительной промышленности. Многие из этого перечня предусматривалось ещё в ДГП. В планах было и формирование «локальной свободной экономической зоны на базе наукоёмких производств»¹¹⁹.

Даже поверхностный взгляд позволяет увидеть, что цели этой Программы не то что контрастировали, но шли прямо в противоположном направлении тенденциям, наблюдавшимся во всей стране. Сложно сказать

насколько сами лоббисты этого документа верили в возможность создать «оазис» промышленного роста на более чем 40% территории России в условиях общей деградации экономики страны. Во всяком случае, В.И. Ишаев и П.А. Минакир уже через два года после принятия этой Программы признавали что она «не смогла реально изменить ситуацию, хотя и стала важным шагом в осмыслении реальных проблем региона», и, более того, она «устарела уже в момент её подписания...»¹²⁰ В итоге уровень её выполнения составил 14% — наихудший результат из всех принимавшихся до этого дальневосточных программ.

Период 1997–1999 гг., подобно отрезку времени 1994–1996 гг., также представлял собой «жёсткую посадку», вызванную антиинфляционной политикой, курс на которую был взят после президентских выборов. К 1999 г. Дальний Восток подошёл депрессивным регионом, потерявшим по сравнению с 1991 г. более миллиона населения, 63% стоимостного выражения промышленного производства и в целом утратившим «...значительную часть своего экономического потенциала, с огромным трудом и ценой колоссальных затрат накопленного почти за 100 лет экономического освоения»¹²¹. Эти негативные тенденции были более выражены на севере и менее на рассматриваемом нами юге региона, но здесь положение омрачалось контрастом реальных результатов в сравнении с предполагавшимися перспективами в начале реформ.

Российский Дальний Восток в 1990-е гг. представлял собой драматический пример несоответствия потенциала и реального состояния региона, необходимости решительных и масштабных мер в условиях неспособности государства их реализовать. Здесь требовалось стратегическое управление в то время, когда не было условий ни для выработки, ни тем более для реализации какой бы то ни было стратегии. Невыгодное положение Дальнего Востока в ментальной карте 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 (см. приложение 8).

Схема, изображённая в приложении 8, содержит основные условия, определявшие дальневосточную региональную политику государства и противоречия между Центром и регионами Дальнего Востока. Несложно заметить, что левая колонка включает в себе все те соображения, которые стали основными аргументами региональной власти в её обращениях в Центр. Правая же колонка включает в себе субъективные и объективные ограничители возможностей дальневосточной региональной политики самого Центра. Эти противоречия представляют собой своеобразную инфраструктуру для взаимоотношений Центра и регионов в 1990-е гг. Но то, какими решениями наполнялась эта инфраструктура, как преодолевались или углублялись обозначенные расколы – это уже зависело от изменчивой политической ситуации, соотношения ресурсов и конъюнктурных интересов обеих сторон.

2.3. Интересы, цели и способы их достижения во взаимоотношениях Центра и регионов юга Дальнего Востока

Сочетание фактического перевода регионов на самообеспечение, стремления региональной власти распоряжаться имеющимися на территории ресурсами сопровождалось попытками Центра сохранить, хотя бы видимость управляемости. Все это определило «точки пресечения» интересов Центра и регионов. Интересы последних в виде стремления распоряжаться имеющимися ресурсами привело, прежде всего, к продаже их на внешнем рынке. За период 1991–1995 гг. регионами было подписано около 300 договоров с иностранными партнёрами по торговому, экономическому и

гуманитарному сотрудничеству, «подрывающих монополию Москвы на осуществление международных отношений»¹²². В то же время максимально региональные власти не желали усиления контроля и вмешательства федеральных органов на местах путём перехвата у них полномочий и продвижения туда «своих людей»*. В тех исторических условиях подобные стремления представляются понятными и в общем-то справедливыми: если Центр не справляется с задачами мобилизации и распределения ресурсов, почему бы не передать соответствующие права и полномочия регионам. Но обманчивость этого представления становится очевидной, если обратиться к рассмотрению интересов «отдельно взятых» регионов.

У регионального руководства находились веские аргументы в пользу особого положения подведомственных территорий, что, по их мнению, давало им право заявлять дополнительные претензии. Так, глава Приморья В.С. Кузнецов указывал на сырьевую специализацию края и его отдалённость, на «...особое место в реализации долговременных интересов России в Азиатско-Тихоокеанском регионе». Последний аргумент стал основанием для разработки краевой администрацией проекта специального постановления Совета министров – Правительства РФ «О мерах по государственной поддержке экономики и социального развития Приморского края», которое предусматривало фактическое возвращение региона в условия централизованного снабжения всем необходимым, государственную поддержку структурной перестройки экономики и социального развития, льготный таможенный режим и вместе с тем расширение самостоятельности краевой администрации в приватизации, в распоряжении имеющимися на территории ресурсами, в том числе и продукцией оборонных предприятий¹²³.

* Такой вывод следует из материалов работы Комиссии по разработке механизма реализации Федеративного договора и разграничению полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, в которую входил и глава Приморья В.С. Кузнецов. См.: ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 48. Л. 13.

Подобная аргументация была на вооружении и у администрации Хабаровского края. Здесь основной особенностью был мощный оборонный комплекс, составлявший около 30% экономики и обеспечивающий работой (с учётом смежных отраслей) до половины жителей края. Указывая на опасность «социального взрыва», В.И. Ишаев обращался в Центр с просьбами о льготных кредитах, пополнении оборотных средств предприятий, государственном регулировании цен на энергоносители, компенсации затрат на транспортные перевозки и выплату дальневосточного коэффициента¹²⁴.

Особенность Амурской области состояла в её потенциально выгодном геоэкономическом положении, аграрной специализации и в наличии обширного района нового освоения – БАМа. Список предложений «по стабилизации социально-экономического развития», сформулированный областной администрацией в марте 1993 г., насчитывал 12 пунктов, в целом сходных с предложениями двух других регионов, но здесь особой централизованной поддержки требовало сельское хозяйство и зона БАМа. Последнюю предлагалось объявить «...территорией приоритетного развития, пользующейся безусловной государственной поддержкой, особыми условиями финансирования, кредитования и налогообложения»¹²⁵. Требовались также деньги на достройку Бурейской ГЭС и развитие топливно-энергетического комплекса¹²⁶. Кроме того, в области преобладали консервативные настроения, что явилось поводом для областной администрации претендовать на особые отношения с Центром¹²⁷.

Основной интерес регионов во взаимоотношениях с Центром соответствовал формуле: «централизованное снабжение и широкие полномочия без ответственности». Слабость Москвы использовалась регионами для того, чтобы забрать под контроль как можно больше имеющихся ресурсов, но при этом в максимальном объёме сохранить и централизованное их поступление. При этом федеральная власть не спешила

определить свою позицию по данным вопросам. Исследователи оценивают общую политику Центра того времени по отношению к «разбушевавшимся» регионам как «двойственную и нерешительную»¹²⁸. С этим можно согласиться, и этому есть вполне рациональное объяснение.

Во-первых, в 1990–1993 гг. единого политического Центра в России по-прежнему не существовало – шла борьба между Президентом и Верховным Советом, обе стороны выдвигали привлекательные для регионов лозунги и часто объявляли недействительными решения друг друга. Правительство не имело материальных ресурсов, чтобы поддержать многие просьбы регионов, но и не могло решительно им отказать, стремясь не допустить перехода региональных лидеров на сторону Советов. Поэтому региональная политика Центра состояла в отсутствии какой бы то ни было политики – в каждом конкретном случае действовали по ситуации.

Просьбы регионов, как правило, получали поддержку в виде принятия тех или иных решений – Постановлений Правительства и Указов Президента. Проблема заключалась в их реализации. Например, Указ № 351 от 03.04.1992 г. «Вопросы социально-экономического развития районов Дальнего Востока»¹²⁹ предписывал, что часть суммы экспортных пошлин, взимаемых от вывоза товаров в рамках региональных квот, должны перечисляться во внебюджетные фонды дальневосточных регионов. Однако весь этот год, «по ряду причин», как лаконично разъяснил заместитель председателя государственного таможенного комитета РФ В.Ф. Кругликов, эти средства продолжали идти в федеральный бюджет¹³⁰.

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». Её необходимость обосновывалась признанием «важной роли» Дальнего Востока и Забайкалья «в возрождении России» и актуальностью

«рационального использования их ресурсного и потенциала и геополитического положения в динамично развивающемся Азиатско-Тихоокеанском регионе». Программа должна была обеспечить льготные условия кредитования сельского хозяйства, государственные гарантии под привлекаемый иностранный капитал, правительственные гарантии по иностранным кредитам, материальное стимулирование и создание необходимых социально-бытовых условий для закрепления в регионе высококвалифицированных кадров»¹³¹. Этот перечень благих пожеланий приводится здесь с целью показать, что основные претензии регионов Дальнего Востока к Центру были не просто амбициями местных правителей, но и принимались самим Центром, порождая завышенные ожидания на местах и проблемное поле для взаимоотношений обеих сторон. Правда, о намеченной в Указе программе благополучно забыли и не вспоминали вплоть до подготовки к президентским выборам 1996 г.

Иногда Центр всё же отказывал регионам. Например, на просьбы А.А. Кривченко о поддержке сельского хозяйства Амурской области заместитель министра финансов РФ в своем ответе перечислил самые общие меры, предпринимаемые Правительством, в итоге предложив местным органам власти стимулировать эту сферу за счёт средств местных бюджетов¹³². Было также отказано в освобождении некоторых амурских предприятий от экспортных пошлин, так как эти средства шли на обслуживание государственного внешнего долга¹³³. Вообще, просьбы Амурской области поддерживались заметно реже, чем двух других рассматриваемых нами регионов.

Интересен пример Хабаровского края. В конце 1992 г. заместитель председателя Правительства РФ В. Махарадзе обратился к В.И. Ишаеву с обнадёживающим письмом, в котором перечислял принятые меры по удовлетворению обращений краевых властей в Центр. Но самой интересной представляется концовка этого письма, документальное подтверждение

отношений торга и осознания Центром своей слабости: «С целью улучшения социально-экономического положения в крае прошу вас активизировать работу по проведению экономических реформ и созданию стабильной обстановки для бесперебойного функционирования отраслей промышленности и социальной сферы, призванных обеспечивать жизнедеятельность населения»¹³⁴.

В конце 1993 г. сначала приморскому руководителю Е. И. Наздратенко, а затем и его хабаровскому коллеге В.И. Ишаеву удалось «продать» специальные Постановления Правительства по своим краям. Правительство согласилось на регулирование тарифов с целью удержать их на уровне 40 руб. за 1 кВтч электроэнергии, обоим регионам выделялись многомиллиардные дотации, обещалось также федеральное финансирование на разработку их собственной энергетической базы, предусматривались кредиты на конверсионные программы оборонных предприятий. Оба региона планировалось приравнять по условиям поставки и перевозки продукции к районам Крайнего Севера. Перечень можно продолжать, мы выделили лишь основные позиции. Кроме перечисленного, стоит упомянуть, что Хабаровскому краю обещались с 1994 г. отчисления в размере 20% от взимаемых на его территории таможенных сборов, а Приморью – льготные условия внешнеэкономической деятельности, выделялись централизованные ресурсы для ликвидации последствий стихийных бедствий, а также 55,5 млрд. руб. в 1993 г. «для финансирования неотложных нужд», предусматривалось оставление в крае собираемых на его территории налогов и сборов¹³⁵.

Президент и Правительство приняли такие решения, «исходя из конкретной ситуации», которая, к концу 1993 г. характеризовалась следующим раскладом: в Приморье и Хабаровском крае положение было «чрезвычайным», с угрозой «социального взрыва». Центру в это же время требовалась политическая поддержка региональных правителей – оба

постановления были приняты между октябрьским разгоном Верховного Совета и декабрьским референдумом по принятию новой Конституции.

Но не только противостояние Президента и Верховного Совета и низкий управленческий потенциал определяли поведение Москвы. Вторым фактором пассивной податливости Центра была его сосредоточенность на экономической реформе (согласно с господствующим в правительстве того периода экономическом детерминизмом^{*}) и прежде всего на приватизации, которая сама по себе должна была решить многие проблемы. Подразумевалось, что в результате приватизации сложится опора нового режима, способствующая дееспособности государства и усилению Центра. К тому же процесс приватизации означал мобилизацию ресурсов общества, часть из которых направлялась в региональные и местные бюджеты, снимая долю проблем, за решением которых региональные власти обращались в Москву. Поэтому Правительство «жертвовало» второстепенным, пытаясь обеспечить поддержку регионов в главном направлении.

Однако (это третий фактор) Центр оказался перед тотальным дефицитом возможностей контроля за процессами, происходившими в регионах. Региональные правители вели себя как главы независимых государств, проводя весомую часть рабочего времени вне пределов своих регионов, часто и за границей, участвуя без ведома Правительства в различных семинарах и совещаниях. Об их отношении к проблемам экономической реформы говорит следующий факт: в мае 1992 г. Российская академия управления по просьбе с мест и по согласованию с Правительством России проводила учёбу руководителей региональных органов исполнительной власти по первостепенным вопросам экономической

^{*} Как заметил английский историк Д. Ливен: «...реформаторы первой половины 1990-х годов полагали, что экономика, в конце концов, будет определять политику и даже мораль». Ливен Д. Российская империя и её враги с XVI века до наших дней / Пер. с англ. А. Козлика, А. Платонова. М.: Изд-во "Европа", 2007. С. 615.

реформы. Главы 34-х территорий проигнорировали это мероприятие¹³⁶.

Дефицит централизованного контроля наглядно проявился в ходе самой же приватизации. Проведённая в 1992 г. Министерством финансов РФ проверка 29 регионов на предмет «правильности» использования средств полученных в ходе приватизации, показала неутешительные результаты. Поступления финансовых средств в бюджеты было намного меньше ожидаемых. Местные органы власти игнорировали предусмотренное распределение вырученных денег между бюджетами разных уровней, предпочитая всё оставлять в своём распоряжении¹³⁷.

По сути, приватизация выступала как важнейший инструмент изъятия ресурсов в условиях низкой собираемости налогов. И этот процесс центральная власть всё же пыталась контролировать как важнейший для её устойчивости. Например, когда в конце 1992 г. Томский областной Совет принял решение о приостановке на территории области действия президентского Указа об ускорении приватизации, Правительство разослало в регионы специальные телеграммы, предупреждая глав администраций о персональной ответственности «вплоть до освобождения от работы» за выполнение подобных решений Советов¹³⁸.

По мере усиления накала противостояния с Верховным Советом Президент пытался обеспечить контроль и управляемость за местными правителями. В марте 1993 г., когда это противостояние резко обострилось, вышел его Указ № 378 «Об ответственности должностных лиц исполнительной власти в Российской Федерации», обязывающий в двухнедельный срок «проверить» соблюдение указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Совета Министров – Правительства на местах. Главы региональных администраций предупреждались о «личной ответственности» перед Президентом и другими вышестоящими руководителями исполнительной власти¹³⁹.

Но драма реальной политики состояла в том, что Президенту был

нужен не просто лояльный и подконтрольный глава региона, ему нужен был лидер, способный в условиях экономического коллапса и политического хаоса обеспечить управляемость социально-политическими процессами на подведомственной территории. Поэтому Б.Н. Ельцин не проявлял политической воли в поддержке пропрезидентских глав администраций: выходца из науки В.С. Кузнецова (Приморский край) и бывшего журналиста А.А. Кривченко (Амурская область), стремительно терявших контроль над ситуацией в своих регионах под натиском «враждебных» Советов. Варианты разрешения этих противостояний были различны: в первом случае была предложена устраивавшая краевой Совет кандидатура, во втором – проведены всенародные выборы. Но результат оказался сходным – власть взяли выходцы из директорского корпуса (в Приморье – Е.И. Наздратенко; в Амурской области – А.В. Сурат, получивший 52,91% голосов¹⁴⁰) не отличавшиеся лояльностью к Президенту. Приход к власти такого типа руководителей вряд ли можно рассматривать как осознанный выбор Центра, скорее, он просто принял исход внутрирегиональной политической борьбы, не имея ресурсов навязать свою волю.

В критический период октябрьских событий 1993 г. приморский и хабаровский лидеры поддержали Президента, глава Амурской области А.В. Сурат встал на сторону Советов и вскоре был отстранён от должности. На всех трёх территориях граждане сказали «да» на декабрьском референдуме по проекту новой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., правда, в Хабаровском крае голосование было признано несостоявшимся¹⁴¹.

Первый период, рассмотренный сквозь общероссийскую (теоретическую) и региональную (эмпирическую) «оптику», с полным основанием может быть назван ключевым для последующего развития взаимоотношений Центра и регионов в течение всех 1990-х гг. Именно в его рамках произошло структурирование центральной и региональной элиты, завязались основные узлы противоречий обеих сторон.

В 1991–1993 гг. ослабление политических и институциональных структур привело к ситуации максимальной неопределённости как для Центра, так и для регионов. В этих условиях Президенту важнее всего было удержать власть; региональные лидеры преследовали ту же цель, но не менее значимым для них было укрепить свой потенциал за счёт Центра, воспользоваться моментом для наиболее полного расширения региональных полномочий. Однако обратная сторона этого процесса была куда менее благоприятна для региональных правителей. На новом этапе их ждало горькое разочарование, метко подмеченное аналитиками при Совете Федерации: осознание невозможности решения большинства проблем собственными силами, и в то же время – грядущая ответственность за это¹⁴².

В начале 1994 г. руководители Приморского края и Амурской области пытались справиться с очередной угрозой катастрофы, на этот раз связанной с прохождением зимнего отопительного сезона. Е.И. Наздратенко в обращении к премьер-министру прямо называл ситуацию «катастрофической» и требовал принятия срочных мер, очень похожие вести шли и из Амурской области¹⁴³. Главы дальневосточных регионов, сумели даже выступить объединённым фронтом (что случалось не так часто) и совместно обратиться в Центр со «срочным донесением» «О критическом финансово-экономическом положении народного хозяйства Дальнего Востока», в котором было изложено 6 пунктов, необходимых к выполнению для преодоления кризиса. Все они касались денег: 1) «оказание финансовой помощи потребителям топливно-энергетических ресурсов»; 2) погашение задолженности предприятиям госсектора; 3) выделение льготных кредитов; 4) компенсация 50% транспортных тарифов; 5) пополнение оборотных средств предприятий, «выделенных централизованно администрациям территорий» и при всём этом – 6) пролонгация сроков погашения кредитов, выданных в 1992–1993 гг.¹⁴⁴ В этом обращении была ещё раз донесена до центра основная суть дальневосточных региональных проблем. Президент

отреагировал поручением Правительству от 17 февраля 1994 г.: «...оперативно рассмотреть топливно-энергетическую проблему Дальнего Востока и найти решение по стабилизации экономики»¹⁴⁵. Но решение предстояло «найти» в условиях антиинфляционной политики, жёстких бюджетных ограничений, курса на структурную перестройку экономики.

Исполнение поручения Президента натолкнулось на множество препятствий, главное из которых – отсутствие средств. В Министерстве экономики указывали, что удовлетворение в полном объёме просьб глав администраций Дальнего Востока приведёт к росту дефицита федерального бюджета более чем 1 трлн. руб.¹⁴⁶

Интересно, что через три месяца после поручения Президента, заведующий отделом региональной политики аппарата Правительства РФ А. Козлов пришёл к выводу, что Министерство экономики «заняло пассивную позицию» по отношению к острейшим проблемам в развитии экономики Дальнего Востока, а, кроме того, «Миннац России, Минтопэнерго, Минфин, Банк России, Минтранс и МПС России не проявили должной активности в этом вопросе»¹⁴⁷. Стоит специально обратить внимание на то, что А. Козлов ещё не раз будет подвергать критике финансовый блок Правительства за невыполнение решений по оказанию поддержки регионам¹⁴⁸.

В данном пункте кроется одна из главных причин неудачи попыток организовать в структуре российских правительств 1990-х гг. специальное министерство региональной политики, не говоря уже о каком-либо министерстве освоения Восточных районов*. Создание такого органа привело бы, во-первых, к появлению объединённого лоббиста региональных

*Такие идеи время от времени возникали, см. например аналитическую записку Титаренко по итогам совещания экспертов на тему «Проблемы военной безопасности России в новых геополитических условиях Северо-Восточной Азии», рассмотренную в § 2 данной главы.

интересов, во-вторых (и это главное), выявило бы отсутствие единого Центра, «столкнув» Президента и ряд министров (принимающих и лоббирующих решения о поддержке регионов) с финансовым блоком Правительства.

Суть этого скрытого раскола состояла в следующем: аргументы, представлявшиеся правильными и обоснованными с позиций стратегических интересов государства (укрепление обороноспособности страны и её позиций в АТР, поддержка высокотехнологичного ВПК), оказались для многих министерств весьма второстепенными с финансово-экономической и конъюнктурно-политической точек зрения. Дальний Восток имел минимальное влияние на общероссийскую ситуацию, но при этом требовал несоразмерных средств для сглаживания кризиса в региональной экономике. На осень 1994 г. полученные регионом кредиты вдвое превышали его долю в экономике страны¹⁴⁹. В Министерстве экономики видели одну из главных причин общего кризиса в регионе – в несоответствии структуры производства его ресурсным возможностям. Втори́ли этому выводу и в Министерстве по делам национальностей и региональной политики, указывая, что компенсация затрат на транспортные расходы не решит основных проблем региона. «Более того, она позволит какое-то время «продержаться» убыточным предприятиям, которые для народного хозяйства страны не нужны»¹⁵⁰. Как видим, с позиции вышеназванных министерств – на поддержку региона не было денег, да и не было особой нужды оказывать такую поддержку, препятствуя тем самым «созидательному разрушению» и структурной перестройке. Что же тогда оставалось делать? Следуя известному правилу, что негоже констатировать проблему и не предлагать решения, в Минэкономике предлагали стимулировать развитие Дальнего Востока путём разработки для него особого хозяйственного правового статуса, создания СЭЗ, особых таможенных зон, особого режима для иностранных инвесторов, развития внешнеторговой инфраструктуры,

создания закрытых административных образований с особым порядком финансирования, правда, забыв упомянуть, что для почти всего из вышеперечисленного отсутствовала нормативно-правовая база¹⁵¹. Всё это очень напоминало отговорки и перенос проблемы на компетенцию других ведомств.

Получался замкнутый круг: правительство не может помочь регионам ввиду отсутствия денег в бюджете, исполнительные власти на местах не могут самостоятельно использовать имеющийся потенциал для решения своих проблем из-за отсутствия необходимых для этого законов¹⁵². Но Центр не мог и принимать соответствующие законы, так как боялся спровоцировать бурный поток подобных просьб от других территорий. По этим причинам были отвергнуты и совместные предложения глав администраций дальневосточных регионов по стабилизации социально-экономической ситуации на Дальнем Востоке, сформулированные в конце 1994 г. Ни один пункт из этого проекта не удалось согласовать с соответствующими министерствами и ведомствами по причине всё того же отсутствия денег и нормативно-правовой базы¹⁵³. Точно такая же судьба постигла и проект постановления правительства «О мерах по стабилизации социально-экономического положения Амурской области на 1994–1996 годы», разработанный областной администрацией¹⁵⁴.

Но отказ со стороны Центра тем или иным регионам не так разрушителен для их взаимоотношений, чем невыполнение уже принятых решений. А здесь в рассматриваемый период ситуация была тревожная. С 1991 по 1994 г. было принято два Указа Президента и 17 Постановлений правительства по поддержке и развитию регионов Дальнего Востока, в том числе – три по Приморскому краю и один по Хабаровскому (впереди Приморья по вниманию Центра на Дальнем Востоке были только Сахалин и Курильские острова (4 постановления), а вровень шла лишь одна республика Саха (Якутия). При этом, как признавали в Министерстве по делам

национальностей и региональной политики, все эти документы «не возымели должного влияния». Особенно для нас важна причина такого положения дел, отмеченная в Министерстве, – «вопрос, видимо, в том, что ещё не найден механизм реализации принятых постановлений и указов»¹⁵⁵.

Зная характер дальневосточных проблем, несложно прийти к выводу, что основой искомого «механизма» были материальные и прежде всего финансовые ресурсы. Было непонятно – откуда взять деньги на выполнение всех этих нужных решений. Исполнение Федерального бюджета в 1994 г. было провалено, составив 38,7% по доходной и 44,3% по расходной частям¹⁵⁶. Показательно, что при в целом провальных результатах по расходной части, наиболее полно были профинансированы лишь три направления: резервный фонд (100%), финансовая поддержка северных территорий (96,2%), расходы по обслуживанию государственного внутреннего долга (85%)¹⁵⁷. Иными словами, государству едва хватало материальных ресурсов, чтобы рассчитываться с внешними и внутренними долгами на финансовом рынке и оказывать поддержку там, где её отсутствие грозило обернуться полным социально-экономическим коллапсом. С такими финансами было не до стратегической политики, за которую «горой» стояли дальневосточные правители.

Отсутствие «механизма» реализации решений означало намного большее, чем простую нехватку денег. Чтобы понять это, следует обратиться к причинам провала доходной части бюджета. Здесь получался следующий расклад: недобор 5,4 трлн. руб. был обусловлен общим сокращением макроэкономических показателей, но более существенным фактором являлся рост задолженности платежей в федеральный бюджет, отнявший 7,8 трлн. руб. потенциальных доходов; третий по значимости фактор недобор налогов – 4 трлн. руб.¹⁵⁸ Но, к примеру, за сбор налогов в том или ином регионе были ответственны прежде всего региональные власти, призванные устанавливать непосредственный контакт с руководителями предприятий. Следует

заметить, что основу налоговой базы в Приморском и Хабаровском краях, как и в Амурской области, составляли экспорт сырья и оборонная промышленность. Ситуация в этих двух совершенно разных сферах была взаимообусловленной. Экспорт ресурсов слабо контролировался государством, что видно по ситуации в рыбной и лесной отраслях. Например, в 1994 г. дальневосточными рыбаками, по официальным российским данным, было экспортировано в Японию 61,4 тыс. т. морепродуктов на сумму 287,5 млн. дол. США, по японским данным – 153,6 тыс. т. на сумму 1024,8 млн. дол. Разница в данных (737,3 млн. дол.) — неконтролируемая государством деятельность¹⁵⁹.

Похожей была ситуация и в лесопромышленном комплексе России, значительная часть которого приходится на рассматриваемые регионы. Здесь, задолженность федеральному бюджету составляла 703 млрд. руб., а сами предприятия признавались неплатёжеспособными. Но при этом их экспортная выручка за 9 месяцев 1994 г. равнялась 1,6 млрд. дол., или 10% от всего российского экспорта¹⁶⁰.

Не оправдывался расчёт идеологов и реформаторов и на привлечение иностранных инвестиций. И проблема здесь была не только в отсутствии законодательной базы и политической стабильности. Основным фактор был за пределами страны — взоры иностранных инвесторов были в то время обращены на Китай, и Россия представлялась им малоинтересной. Сюда, «...вместо бурных потоков с Уолл-стрит, где как раз начинали постигать баснословные возможности освоения Китая, интернета и новых финансовых схем, потёк лишь ручеёк»¹⁶¹. При этом в середине 1990-х гг. инвестиционная ёмкость российской экономики оценивалась в 40–70 млрд. дол., объём накопленных инвестиций к 1995 г. составил смехотворные 4 млрд., при этом поток инвестиций сократился в 1994 г. по сравнению с 1993 г. в 3 раза. И из этого «ручейка» на Сибирь и Дальний Восток приходилось менее четверти¹⁶².

Слабость финансового контроля касалась не только взаимоотношений

фискальных органов с экономическими субъектами, но и самих государственных расходов. Регионы просили денег, и поводы для этого были самые разные. Центр часто отказывал им, ещё чаще – не давал обещанного, но как в регионах и ведомствах расходовали то, что им всё же удавалось «выбить», проверить было чрезвычайно трудно. Тему контроля за госрасходами в начале 1995 г. поднял Президент в своём ежегодном послании Федеральному собранию¹⁶³. В развитие этого посыла Правительство организовало проверки по целевому расходованию бюджетных средств по всей вертикали власти. В результате выяснялась интересная картина. Закон «О государственном финансовом контроле» по состоянию на середину 1995 ещё только разрабатывался, а законодательство по ведомственному контролю отсутствовало вовсе. В «Положениях» о некоторых ведомствах даже и не предусматривался контроль за расходом бюджетных средств¹⁶⁴. Такая ситуация на федеральном уровне проецировалась и на субъекты. В Приморье, например, в структуре администрации края, были ликвидированы почти все органы финансового контроля, за исключением управления здравоохранения, где всё же оставались две штатные единицы контролёра-ревизора¹⁶⁵. Вместе с тем в 1994 г. в ходе проверок было выявлено незаконных расходов на сумму 18 млрд. 600 млн. руб., а за 9 мес. 1995 г. этот показатель составил 6 млрд. 581 млн.¹⁶⁶ Кроме того, вне контроля оставались внебюджетные фонды в регионах, которые порой превосходили размеры их официального бюджета и оставались целиком в распоряжении местных правителей¹⁶⁷. Так что ненайденный «механизм реализации решений» означал нечто уже известное нам на примере советского периода – низкий потенциал государства. Правда, с той разницей, что в то время потерпели крах попытки мобилизовать людей на ударный труд, теперь же провалились попытки мобилизовать финансовые ресурсы общества.

Не менее важной стороной проблемы было то, что 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 регионов, 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. Она стала поводом для дальнейшего расширения претензий со стороны краевой администрации, но не сигналом к консолидации с Центром и к более эффективной работе по мобилизации региональных ресурсов. Уже в феврале 1995 г. в тезисах Е.Н. Наздратенко на совещании глав администраций Дальнего Востока была заявлена позиция: «Для нас важно полное выполнение поручений Президента, поскольку это позволяет несколько выровнять условия хозяйствования с европейской частью России. Но не более. И поэтому уже сегодня надо идти дальше».

Претензии главы Приморья оформились в семь требований (именно так и прозвучало — «мы требуем от федеральной власти») соответствующих уже традиционной формуле «...максимум самостоятельности при максимальной государственной поддержке»¹⁶⁸. Особенно показателен пример с оставлением в крае таможенных пошлин, собираемых на его территории. В конце 1992 г. было принято распоряжение Правительства об оставлении в крае 10% экспортно-импортных пошлин с целью обустройства внешнеэкономической инфраструктуры. Но менее чем через 2 года Наздратенко, обращаясь в Центр, указывал, что этой суммы, составлявшей на тот момент 4,9 млн. дол. США в год, «совершенно недостаточно», т.е. за 2 года действия этой льготы внешнеэкономическая инфраструктура Приморья не расцвела. Приемлемая, по мнению главы края, цифра равнялась 40 млн. дол. в год, и он уже просил оставлять 100% взимаемых в крае экспортно-импортных пошлин в течение

трёх лет¹⁶⁹. По итогам упомянутой встречи глав дальневосточных регионов с Президентом в ноябре 1994 г. Б.Н. Ельцин дал согласие рассмотреть вопрос об увеличении оставляемой суммы до 20%¹⁷⁰. В феврале 1995 г. в требованиях приморских властей снова звучит цифра в 100% и уже не на три, а на четыре года¹⁷¹.

Учитывая, что власти Приморья были далеко не единственными в стране, кто добивался подобной привилегии, Центр реагировал на эти просьбы попыткой усилить контроль за расходами. Начальник департамента финансов, бюджета и денежного обращения Правительства РФ А. Петров пришёл к выводу о необходимости произвести проверку эффективности использования регионами получаемых средств и «...всесторонне изучить этот вопрос»¹⁷². В итоге в начале 1995 г. в ходе исполнения Указа Президента и Постановления Правительства, направленных на укрепление финансовой дисциплины, Приморский и Хабаровский края потеряли и те льготы по уплате налогов и таможенных платежей в федеральный бюджет, которые имели прежде¹⁷³.

Взаимоотношения Центра и регионов продолжали протекать в логике «борьбы», а не «управления», что усугубляло проблему мобилизации ресурсов и чрезвычайно затрудняло реализацию важнейших решений. Весной 1995 г. в самом Правительстве признавали, что руководители некоторых министерств и ведомств, соглашаясь с предложениями региональных администраций, в последующем не создают условий для их исполнения, но также отмечали и то, что проекты по развитию тех или иных регионов прорабатываются без анализа их эффективности и без учёта «встречных обязательств» со стороны регионального руководства¹⁷⁴. Для регионов решение Центра, удовлетворявшее те или иные их претензии, воспринималось не столько как сигнал к реализации этих решений, но больше как отвоёванный плацдарм для дальнейшего наступления. Политическая логика абсолютно доминировала над экономической.

Сходной была ситуация и с проведением региональным руководством политики Центра на местах. Например, ответом администрации Приморского края на Программу Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 гг.» стал перечень предложений, обеспечивавших «безусловное» выполнение этой Программы в крае в 1996 г. Первым пунктом в этом перечне указывалось на необходимость принятия Постановления Правительства РФ «О федеральной программе долгосрочного развития Приморского края». Всего же предлагалось издать два Указа Президента и пять Постановлений Правительства по тем или иным вопросам, затрагивавшим интересы регионов и Приморского края, в частности¹⁷⁵. Сходной, но ещё более однозначной была позиция администрации Амурской области. На претензии Главного контрольного управления Президента РФ в том, что «администрацией Амурской области не принято необходимых мер по стабилизации социально-экономической обстановки в регионе» (прежде всего допущен значительный экономический спад и большой недобор налогов), Ю.Г. Ляшко, глава администрации Амурской области в 1996–1997 гг., отвечал: «...администрация области не может оказать существенного влияния на стабилизацию социально-экономического положения. Необходимы кардинальные меры, принимаемые на уровне Правительства страны...»¹⁷⁶ Принцип отношений «сначала ты мне, а потом я тебе» блокировал совместную работу обеих уровней власти по налаживанию нормального функционирования государства, а большинство программ и стратегий перспективного развития обрекались на неисполнение уже на начальном этапе.

В этих условиях представители разных уровней власти легко находили поводы обвинять друг друга в недоработке, в недостаточной мобилизации ресурсов. Например, критическое состояние дальневосточной энергетики федералы объясняли не только задолженностью федерального бюджета, но и тем, что региональные администрации «...зачастую не принимают всех

необходимых мер по мобилизации денежных ресурсов для оплаты топлива и его рациональному использованию»¹⁷⁷. Но приморский губернатор Е.И. Наздратенко видел причину энергетического кризиса в другом, заявляя в интервью газете «Труд»: «...если бы федеральная казна вернула нам хотя бы треть долга, уверяю вас, никакого кризиса и в помине не было бы»¹⁷⁸. Претензии Центра получали отпор со стороны регионов и в более глобальных вопросах. Тот же Е.И. Наздратенко, докладывая Б.Н. Ельцину о выполнении (точнее — о невыполнении) Президентского послания 1995 г. в Приморье, обвинил именно федеральные ведомства в том, что заявленные цели не были достигнуты¹⁷⁹. Большинство мер по нормализации жизни в стране в отсутствие материальных ресурсов ещё больше обесценивались стремлением разных уровней власти переложить друг на друга ответственность за их исполнение.

Надежды на консолидацию всех ветвей и уровней власти в решении насущных проблем страны, витавшие в конце 1993 г., оказались призрачными. Перманентный дефицит материальных ресурсов, как мы видим, обострял проблему ответственности за социальную напряжённость и невыполнение принятых решений. Региональные правители, те из них, кто сумел консолидировать большую часть региональной элиты, стали монопольными представителями и лоббистами региональных интересов перед Центром. Важно, что эти интересы часто отстаивались под знамёнами общегосударственных, социально значимых, народных и пр., и таким образом противопоставлялись «антигосударственным», «антинародным», непопулярным решениям Центра*. Президент, будучи всё менее популярным

*В этой связи, интересно вспомнить, как ловко, в сентябре 1996 г., были подменены вопросы для планировавшегося референдума о доверии Приморскому губернатору. Вместо первоначального вопроса «Доверяете ли Вы Наздратенко Е. И. — губернатору Приморского края?», новый вариант, утверждённый краевой Думой содержал три вопроса: 1. Одобряете ли Вы позицию губернатора Приморского края Наздратенко Е. И. в вопросе отстаивания территориальной целостности государства и неприкосновенности

и, тем не менее, публичным, зависимым от народной поддержки политиком, не мог не соглашаться с такими претензиями регионов – отсюда неоднократно отмеченные нами Указы и поручения, обречённые на неисполнение. И здесь, для региональных правителей открывались широкие политические возможности – оставаясь лоббистами региональных интересов, они позиционировали себя как борцы за исполнение решений Президента, которые, как и Постановления ЦК КПСС и Совета Министров в советское время, на самом деле являлись требованиями регионов, освящённые президентским авторитетом. И ключевой для понимания этой ситуации вопрос – «борцы» с кем? С одной стороны, Е.И. Наздратенко мог публично заявлять в конце 1994 г.: «Я хочу всем коллегам, всем главам администраций, если кто-то из них забывает, напомнить, что в России – один Президент, и, опять же, если кто забыл, напомню его фамилию. Это Ельцин Борис Николаевич. Один премьер. Это – Черномырдин. А все мы – субъекты Федерации, все мы равны. И не надо разводить сепаратизм! ...Ещё раз хочу подчеркнуть – русские территории четко присягают центру»¹⁸⁰. Но эта публично декларируемая верность не помешала Приморскому губернатору через 5 месяцев прозрачно намекать, проводя «исторические параллели» между продажей Аляски в 1867 г. и днём сегодняшним: «...теперь сдать могут весь Дальний Восток. И ведь «сдают» понемногу. Сначала нас экономически отрезали от остальной страны, сейчас предлагают уже не просто «затянуть пояса», а поделиться нашей землёй»¹⁸¹. Здесь не говорится прямо, но всем понятно, что «сдаёт» — Москва, точнее — Центр, ещё точнее

российских границ на Дальнем Востоке? 2. Поддерживаете ли Вы политику губернатора Приморского края Наздратенко Е. И. по сдерживанию роста тарифов на железнодорожные перевозки и электрическую энергию? 3. Считаете ли Вы, что, отстаивая вышеуказанные принципы, губернатор Приморского края Наздратенко Е. И. Выражает волю жителей Приморья и защищает их интересы? — легко заметить, что на все эти вопросы трудно не ответить «да». Имея куда меньше государственной ответственности, чем Президент и Правительство, региональные правители могли, не считаясь со многими политическими и экономическими реалиями, спекулировать на проблемах приобретая символические ресурсы за счёт Центра.

– Президент и Правительство.

Однако Е.И. Наздратенко не поплатился должностью за такую антипрезидентскую позицию. Объяснение этому предельно простое – снижение популярности самого Б.Н. Ельцина, уровень народного доверия к которому колебался в 1995 г. (15–5%)¹⁸², в то время как тот же Е.И. Наздратенко, добившийся проведения всенародных выборов губернатора в декабре 1995 г., получил поддержку 68,55% избирателей при явке 62,2%¹⁸³.

В Хабаровском крае В.И. Ишаев стал «всенародно избранным» уже после Президентских выборов 1996 г., на год позже своего приморского коллеги (с ещё более внушительным результатом – 76,93%, правда при явке избирателей в 48,92%)¹⁸⁴. Но это несколько не ослабляло его абсолютного политического доминирования в регионе. Создав один из наиболее консолидированных региональных политических режимов (сплотив вокруг себя и хозяйственников, и интеллигенцию, и представительную ветвь краевой власти) он приобрёл все необходимые символические ресурсы и без испытания выборами.

Что это означало для Центра? Кого он приобретал в лице таких политически сильных губернаторов и что он от этого терял? Чтобы ответить на эти вопросы полезно обратиться к сравнению с Амурской областью, где политическая ситуация была противоположной хабаровской и приморской. Согласно составленному в мае 1995 г. Отделом экспертных систем Аналитического управления Президента Российской Федерации на основе анализа открытых источников и экспертных оценок «Рейтинга напряжённости в регионах», из 89 субъектов федерации Приморский край в мае 1995 г. занимал вторую строчку после Чеченской Республики, Хабаровский край – 6-е место, Амурская область – 32-е¹⁸⁵. На первый взгляд, не совсем понятно, почему политически консолидированные регионы оказались куда менее стабильными, чем Амурская область с присущими ей

постоянными перетрясками в областном руководстве.

Одно из объяснений заключается в том, что губернаторам первых двух регионов была выгодна такая напряженность, так как, во-первых, это был способ привлечения внимания политической элиты, руководства страны к проблемам этих территорий; во-вторых, она поддерживала исключительное положение самих региональных правителей, так как только через них центр мог надеяться контролировать такую непростую ситуацию. В этом смысле показательны размышления В.И. Ишаева об идее создания Дальневосточной республики: «...она, можно сказать, овладевает массами. В предпринимательских кругах, на заводах, в леспромхозах, на шахтах – повсюду назревает протест против московских чиновников, которые «выкачивают» почти все средства и ресурсы с территорий, ничего не давая взамен». Но главное – позиция самого губернатора: «...однако я был не только активным борцом против создания Дальневосточной республики, но и ярким противником даже разговоров об этом»¹⁸⁶. В.И. Ишаев позиционирует себя в качестве политической силы, крепкой рукой сдерживающей протест и хаос, ещё неизвестно, что может случиться, если Москва опрометчиво тронет Хабаровского губернатора. В общем-то, он и сам публично утверждал: «...на губернаторах как раз сейчас и держится Дальний Восток. И если губернаторов сегодня поменять, набрать таких, как в Москве, всё лопнет. Никакой Кремль не удержит»¹⁸⁷.

Очевидно, отсюда происходит и формула отношения Президента к региональным правителям, вполне соответствующая системе непрямого правления – пусть они концентрируют символические ресурсы как хотят и могут, даже и под антипрезидентскими лозунгами, лишь бы они предоставили эти символические ресурсы в нужный момент самому Центру*.

* На этих примерах отчетливо прослеживается тенденция, подмеченная Л. Е. Бляхером: «В качестве лидера местного сообщества чиновник должен был выполнять функции «отца и заступника» перед центральной властью. Прослеживается чёткая закономерность – чем

В результате, губернаторы неуклонно отнимали в свою пользу символические ресурсы центральной власти, главным образом Президента, и вместе с тем становились персонально незаменимой его опорой на местах.

Всё это одновременно и объясняет «особое» положение Амурской области. Её руководители в большинстве своём не являлись лидерами местной элиты и не могли предоставить Центру никаких символических ресурсов, но сами были вынуждены искать их у него. Поэтому не было смысла разыгрывать карту сепаратизма и социального взрыва, так как это вело скорее к смене областного правителя, чем к укреплению его позиций. Доказательством служат два примера. В 1993 г. в Амурской области пришёл к власти А.В. Сурат, сумевший получить необходимые символические ресурсы и консолидировать большую часть местной элиты, сразу же начал претендовать на свое исключительное положение во взаимоотношениях с Центром. Уже через месяц после прихода Сурата к власти, заместитель главы администрации Амурской области отправил в Центр информацию: «Проведённые отделом социологических исследований областной администрации опросы показывают известный рост сепаратистских настроений среди населения области. В пользу воссоздания Дальневосточной республики выступают 40–50% опрошенных. *В связи с этим отношения федеральных и местных органов исполнительной власти приобретают особую важность*¹⁸⁸ (курсив мой. – А.Е. Савченко). Но, когда область возглавил назначенный Б.Н. Ельциным Ю.Г. Ляшко, он вместе с представителем Президента РФ в Амурской области, неоднократно обращался в федеральные органы власти за помощью в решении социально-экономических проблем (но не как условие сохранения социально-

лучше дальневосточный губернатор выглядит в глазах Центра, тем ниже его популярность среди населения. Вне зависимости от своей реальной позиции региональный лидер вынужден высказывать свою оппозиционность по отношению к Москве». См.: Бляхер Л.Е. Политические мифы Дальнего Востока // Полис. 2004. № 5. С. 28 – 39.

политической стабильности и ликвидации сепаратистских настроений, а условие сохранения своей власти) в ходе всенародных выборов главы областной администрации¹⁸⁹. Поэтому неудивительно, что Президент так легко менял губернаторов этого региона, даже накануне Президентских выборов. Глава государства и правительство в условиях дефицита ресурсов и отношений перманентного «торга» с регионами не мог быть опорой политически слабых губернаторов, но такие губернаторы также не могли ничего дать слабому Центру. Пример Амурской области – это исключение, подтверждающее правило.

Всё это позволяет заключить, что сильные региональные главы исполнительной власти в условиях низкой популярности Б.Н. Ельцина и общей слабости государства были выгодны Кремлю, который в итоге получал больше, чем терял. Такая система уберегла режим от неконтролируемого социального взрыва*. Но основная проблема была в том, что терял он нечто очень существенное – стратегическую стабильность и управляемость страной.

Период Президентских выборов – это один из редких моментов в истории 1990-х гг., когда в Центре осознавали свою зависимость от остального населения страны, когда это население становилось «нужным» власти. В этих условиях Москве приходилось считаться с реалиями, состоявшими в том, что именно региональные правители наиболее укрепились в способности мобилизовывать население в свою поддержку. Следовательно, роль взаимоотношений Центра и регионов в такие периоды росла, что выражалось в резком повышении плотности взаимодействия

* Такая система напоминала ситуацию в «третьем мире», во многих государствах которого политическая стабильность при фактически недееспособном государстве обеспечивается прочной властью местных «баронов». Проблема заключается в том, что такая система воспроизводит слабую дееспособность государства (см.: Ливен Д. Российская империя и её враги с XVI века до наших дней. М.: Изд-во "Европа", 2007. С. 627).

федеральных и региональных властей*. Федеральные чиновники самого высокого уровня отправлялись в поездки по стране, проводили многочисленные совещания по региональным проблемам, выделяли деньги на решение наиболее острых социальных проблем. В апреле 1996 г. Дальний Восток посетил вице-премьер В.В. Каданников и провел в Хабаровске совещание с руководителями дальневосточных регионов. В июне того же года тур по Дальнему Востоку совершил заместитель председателя Правительства РФ А.Х. Заверюха. По итогам последней поездки Правительство утвердило «перечень поручений», которые были призваны «удовлетворить» все многолетние просьбы региональных властей, решая хронические проблемы одним рывком¹⁹⁰. По своему стилю все это напоминает «мягкий вариант» ситуации 1993 г., когда в Москве также решался вопрос об удержании власти.

Правительство обещало выделить ресурсы и ждало от региональных правителей поддержки. Показателен «План действий Правительства на июнь – июль 1996 г.», где только в одном из двенадцати пунктов исполнителями назывались главы администраций субъектов Федерации (во всех остальных исполнителями были федеральные чиновники). «Пункт» всего один, но его значение трудно переоценить: «...продолжить работу по доведению до населения сути проводимой государственной политики в области реформирования экономики и информации о принимаемых в каждом регионе мерах»¹⁹¹. Именно на региональных правителей ложилась работа по общению с населением, что по факту является признанием их символических ресурсов и мобилизационных возможностей.

Но если в Москве по-прежнему предпочитали видеть губернаторов в

* Как заметил Н. Петров: «Борьба за власть в Центре и выборы – вот что толкает федеральные элиты искать поддержки со стороны региональных элит и в конечном счёте способствует децентрализации». (Петров Н. Федерализм по-российски // Pro et Contra. Зима. 2000. Т. 5. № 1. С. 7 – 33).

качестве агентов Центра, то сами региональные лидеры начинали постигать масштаб открывавшихся перед ними политических перспектив. Два письма с интервалом в три месяца, поступившие в адрес администрации Приморского края вполне отражают этот контраст.

Накануне начала федерального электорального цикла, в ноябре 1995 г., Администрация Президента главам регионов разослала письмо, посвящённое проблеме «оперативного информационного обмена между центром и регионами», актуальность которой ещё более возрастала «в связи с предстоящими выборами». Ожидания Администрации Президента от региональных правителей в этот напряжённый период уместились в три пункта: а) оперативное информирование о важнейших политических событиях региона; б) разъяснение через местные СМИ сути решений Президента и Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания, органов власти субъекта Российской Федерации; в) обеспечение СМИ квалифицированными экспертно-аналитическими материалами о ходе предвыборной кампании с целью переноса полемики из политической плоскости в правовую¹⁹². В понимании Центра – глава региона должен был, используя свои символические и организационные ресурсы «работать» на поддержку самого Центра, публично консолидируясь с ним и объясняя населению политику центральных органов.

Между тем в конце января 1996 г. Е. И. Наздратенко получил письмо от руководителя пресс-центра Центрального дома журналиста А. Бирюлина, который сообщал, что «общественный опрос» «Независимой газеты», проведённый в конце 1995 г. показал, что приморский губернатор вошел в число наиболее популярных политических и общественных деятелей России: «Мы полагаем также, что это не только престижное, но весьма ответственное обстоятельство, поскольку на кавалеров этого рейтинга вольно или невольно возлагаются угасающие надежды на возрождение России». Губернатору предлагался перечень услуг по организации пресс-конференций для

«...ознакомления населения с происходящими событиями, мнениями политических лидеров, их программами и предложениями по решению злободневных проблем»¹⁹³. Нет оснований придавать этому и ему подобным письмам слишком большое значение, но для нас главным является то, что вместе взятые два вышеприведённых письма отражают дилемму, вставшую перед губернаторами – как использовать накопленный символический капитал: «тратить» его на поддержку непопулярного Президента и слабого Центра или же «вкладывать» в собственную политическую карьеру? В условиях 1996 г. (когда борьба за власть на высшем уровне власти могла разрешиться сменой политического строя и выбор состоял между Б.Н. Ельциным и Г.А. Зюгановым) для многих региональных губернаторов (хотя и далеко не для всех) сохранение власти за Ельциным представлялось важным фактором последующего успеха их политической карьеры. Но эта «игра» велась теперь по условиям регионов – губернаторы выставили Президенту цену своей поддержки.

В регионах это происходило по-разному в соответствии со значимостью территории, ресурсными возможностями и стилем её руководителя. Стоит оговориться, что далее речь пойдёт только о двух регионах, так как в третьем (Амурская область) региональная власть была ослаблена и не имела символических ресурсов для поддержки Центра.

В Приморье Е.И. Наздратенко лично возглавил предвыборный штаб Б.Н. Ельцина, как бы «жертвуя» весь свой символический капитал в пользу Президента. В связи с этим он приглашал В. В. Каданникова, сменившего А.Б. Чубайса на посту вице-премьера Правительства РФ и отвечавшего за финансы и макроэкономический курс, посетить Приморье где проблемы Дальнего Востока «сконцентрированы... в наиболее рельефном виде». Это приглашение было мотивировано не столько стремлением решить проблемы края, сколько «чрезвычайной заботой» об успехе Ельцина. Наздратенко напоминал Каданникову: «Ваша должность политическая, и все ваши

решения влекут политические последствия... К тому же мы оба входим в «команду Ельцина» и организация предвыборной кампании Бориса Николаевича и Вам, и мне далеко не безразлична»¹⁹⁴. Правильные решения вице-премьера (удовлетворяющие претензии Е.И. Наздратенко) повлекут и соответствующие политические последствия в виде растущей поддержки Президента. Таким образом, возглавляя приморский предвыборный штаб Ельцина, Наздратенко, скорее всего, стремился получить возможность выступать как бы от имени Президента, т.е. заполучить дополнительный символический капитал во взаимоотношениях с Центром, который был нужен для его собственных политических целей.

В действиях приморского губернатора в период президентской гонки 1996 г. скрывался дальний политический расчёт, без учёта которого сложно увидеть истинный смысл его поступков. В конце марта 1996 г., в разгар предвыборной кампании, Наздратенко обращается к Президенту с пространном письмом «О кризисе федеративных отношений в России», где позиционирует себя большим «централистом», чем сам Центр. Он предлагает укрупнять субъекты федерации, законодательно предусмотреть возможность введения прямого президентского правления в тех или иных регионах и демонстративно отказывается заключать с Центром двусторонний договор о разделе полномочий и предметов ведения. Аргументация такая: «...пока договорный процесс между федерацией и субъектами федерации не введён, не будет введён в конституционные рамки и до тех пор, пока он направлен на размывание её федеративного устройства, Приморский край не будет принимать в нём участия. Хотя социально-экономическое положение в крае очень тяжёлое, и прежде всего по вине федеральных ведомств, мы не считаем возможным вырывать для себя какие-то льготы ценой развала России»¹⁹⁵. Губернатор неизменно требовавший специальных льгот для своего региона, противопоставлявший аргумент «особого положения» почти всем попыткам Центра к экономической унификации территории страны, сделал очередной

политический маневр. Но после этого заявления, уже в августе, он не стеснялся говорить, по сути, противоположное — «...нужны налоговые законы, которые в различных местах могут и должны быть различными. Экономическая стратегия такой гигантской и многообразной евроазиатской страны, как Россия, должна складываться из дифференцированных региональных подходов»¹⁹⁶. Секрет столь изменчивой, принципиальной позиции Е.И. Наздратенко объясняется в докладной записке руководителя службы советников губернатора Приморского края Г. Зверева. Эта записка была подготовлена для Наздратенко несколькими месяцами позже вышерассмотренного письма к Президенту. Г. Зверев доказывает, что заключение двусторонних договоров основных проблем края не решит, также оно не позволит добиться и переподчинения краевой администрации территориальных структур федеральных ведомств. Он убеждал Е.И. Наздратенко: «...в этом вопросе можно быть либо первым, кто «пробил» Договор о разграничении предметов ведения (но это место уже занято Э. Росселем), либо единственным... кто отказался заключить подобный договор. ...Не меняя своей позиции... Вы приумножите свой авторитет как государственно настроенного регионального лидера и создаёте серьёзный фундамент для выхода на общенациональную политическую арену»¹⁹⁷. Е.И. Наздратенко начинал свою игру, в которой поддержка Б.Н. Ельцина на президентских выборах была лишь одним из ходов на пути к «большой политике».

Иную стратегию избрал глава Хабаровского края В. И. Ишаев. Он не спешил заверять Ельцина в своей поддержке¹⁹⁸. Но это объяснялось стремлением привлечь его внимание, дать понять, что поддержка со стороны этого региона может быть только обменена на поддержку со стороны Центра. Лишь после того как в Правительстве утвердили долгосрочную программу «Дальний Восток и Забайкалье», когда Ельцин, посетив Хабаровск, подписал Указ о льготном пролёте хабаровчан в Москву, пообещал поддержать

предприятия оборонного комплекса и строительство моста через Амур, В. Ишаев обозначил свою позицию. Обратившись к населению, он заявил: «С Ельциным мы наработали очень серьёзную программу оздоровления нашей экономики. Я боюсь, какой-нибудь другой президент просто о нас забудет...»¹⁹⁹ Примечательно, насколько осторожно этот региональный лидер связывал себя с поддержкой Ельцина, насколько не рассчитывая приобрести от этого дополнительный символический капитал, но как бы боясь потерять уже накопленный. Не случайно он писал в 1998 г.: «...то, что я поддерживал Ельцина, очень сильно ударило впоследствии по моему авторитету»²⁰⁰.

Но, судя по всему, такая стратегия оказалась более продуктивной, чем многоходовые комбинации Приморского руководителя. Ишаеву удалось выбить многомиллиардные бюджетные средства на погашение задолженности по зарплате работникам бюджетных организаций (по выделенной сумме Хабаровский край опережал абсолютное большинство других регионов), пролоббировать программу развития Дальнего Востока, предусматривавшую многомиллиардные вложения в регион и которой был присвоен статус «президентской», подписать двусторонний договор о разделе полномочий и предметов ведения, заручиться обещаниями на самом высоком уровне о поддержке в решении основных проблем края²⁰¹. Ещё одним объяснением этого успеха является сама структурно-управленческая позиция В.И. Ишаева – он не только был главой администрации Хабаровского края, но и главой ассоциации экономического взаимодействия «Дальний Восток и Забайкалье» и мог представлять консолидированную позицию всего Дальнего Востока.

На президентских выборах 1996 г. Б.Н. Ельцин победил во втором туре именно там, где региональные правители 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 своим символическим капиталом, а он сам искал его у региональных правителей, которые представляли его, но только на время и только за «определённую цену». А ценой поддержки на выборах 1996 г. были далеко не только экономические преференции, но, самое главное, символическое и институциональное закрепление исключительного положения губернаторов.

При рассмотрении четвёртого этапа (вторая половина 1996–1998 гг.) во взаимоотношениях Центра и регионов юга Дальнего Востока появляется концептуальное ядро – Президентская «Программа социального и экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2000 гг.», которая была нацелена на решение хорошо известных хронических проблем. Даже самое поверхностное сравнение её со своей предшественницей из недавнего советского прошлого – ДГП позволяет увидеть их сходство. В политическом аспекте и ДГП, и Президентская программа являлись средством консолидации центральной и региональной элиты в периоды политической неустойчивости Центра. В первом случае М.С. Горбачёву была нужна поддержка регионов в предстоящих реформах, во втором случае – Б.Н. Ельцин стремился сохранить власть в процессе президентских выборов. В обоих случаях программа была призвана решить традиционные проблемы региона, которые принимались и раньше, но оставались невыполненными. Центр вновь подтверждал ранее принятые обязательства в обмен на поддержку со стороны регионов. Не случайно Президентская программа аккумулировала в себе 68 федеральных целевых программ, уже реализуемых на территории Дальнего Востока и Забайкалья.

Существовали и отличия, правда, не в пользу Президентской программы. Она была более конъюнктурной (в политическом смысле), нежели советский проект, принятой ради удержания власти, а не ради проведения масштабных преобразований. Эта программа отразила также и радикальное снижение амбиций государства по развитию Дальнего Востока,

в ней даже и не ставились прежние цели по превращению региона в развитый народно-хозяйственный комплекс, по увеличению его населения и пр. Радикально сузилась и сфера взаимодействия с обществом: если условием реализации ДГП была организация всеобщего трудового подъёма на всех уровнях общества, то теперь все ограничивалось задачами поиска инвестиционных ресурсов²⁰². Реализация этой программы проходила в измененных политических условиях.

Почти сразу после завершения президентских выборов Политическое руководство и федеральные органы власти должны были выдерживать давление со стороны регионов, требовавших от них исполнения обязательств. Подобные претензии (причём, на имя Президента) шли из Хабаровского края, на территории которого не только не выполнялись поручения, данные Президентом во время приезда в край весной 1996 г. По той же причине отсутствия средств и «неудовлетворительно» финансировалась Президентская программа развития Дальнего Востока, что, по мнению Ишаева, «подрывало» авторитет Президента среди жителей края²⁰³.

Приморский губернатор Е.И. Наздратенко изображал главе Правительства В.С. Черномырдину весь «трагизм» положения края, состоявший в том, что ожидавшиеся в начале 1997 г. «положительные сдвиги» могут сорваться из-за неисполнения федеральными ведомствами своих обязательств. Чтобы этого не случилось, требовалась поддержка Центра в сумме 700 млрд. руб.²⁰⁴

В Амурскую область с сентября 1996 г. перестали поступать трансферты из федерального бюджета, и в январе 1997 г. её глава обратился в Правительство с «настоятельной просьбой» выделить кредиты в сумме 200 млрд. руб. и рассчитаться с долгами за прошлый период; кроме того, принять специальную программу по развитию области, так как Президентская программа выполнялась «крайне неудовлетворительно»²⁰⁵.

Сами региональные лидеры признавали, что распределение «непрерывно сокращающегося» бюджетного финансирования – «одна из самых конфликтных проблем в отношениях Центра–региона»²⁰⁶. Федеральные власти опять превращались в «должника» и с этой невыгодной позиции, должны были требовать исполнения регионами своих решений. Два приблизительно одновременных документа отражают суть этого противоречия. В марте 1997 г. Главное контрольное управление Президента разослало «для руководства в практической работе» главам регионов «Рекомендации по осуществлению упреждающего контроля за исполнением поручений Президента Российской Федерации», где губернаторам был прописан алгоритм борьбы за исполнение решений, принятых в Кремле²⁰⁷. Получила этот документ и администрация Амурской области, которая марте 1997 г. ставило Правительство перед фактом социальной катастрофы — «приостановлено предоставление социальных льгот населению, здравоохранение становится платным, ограничено потребление продуктов питания в учреждениях образования и социальной защиты ...выступления протеста захлестнули область», подчёркивая при этом «...область не просит дополнительной финансовой помощи, просит вернуть долги», составлявшие на тот момент – 312 млрд. руб.²⁰⁸ Сопоставляя два этих документа, уместно задаться вопросом — стоило ли Центру рассчитывать в такой ситуации на деятельное участие администрации Амурской области в реализации его решений? Недвусмысленный ответ на этот вопрос виден из отчёта областного руководства по невыполненным поручениям Президента и Постановлениям Правительства (за 1996 – первую половину 1997 г.), в котором в 24 пунктах из 28 предлагалось исправить ситуацию путём финансирования из федерального бюджета²⁰⁹.

Но, самым настораживающим стало то, что заложниками этого деструктивного механизма взаимных претензий оказывались перспективные федеральные программы. Например, утверждённая Президентом программа

мер «Двенадцать дел правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики»^{210*}. Уже в начале 1998 г. администрация Приморья выставила ряд условий, необходимых для реализации этой программы на территории края: 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 фондами²¹¹.

Пассивность и патерналистские настроения региональных администраций зафиксировал опрос руководителей экономических и социальных ведомств субъектов Российской Федерации проведённый в октябре 1997 г. Центром экономической конъюнктуры при Правительстве РФ. Опрос охватил около 70 регионов, в том числе и три рассматриваемых в нашем исследовании. Любопытно, что лишь 7% респондентов выразили уверенность в том, что доходная часть бюджета субъекта федерации будет исполнена в полном объёме, более трети считали, что она будет исполнена в объёме свыше 75%, а 34% респондентов считали вероятным её исполнение на 50–75% от запланированного уровня. Прежде всего, на местах какое-либо стратегическое планирование теряло смысл, так как абсолютное большинство управленцев было уверено в невыполнении заявленных планов. В этих условиях шансы на их реализацию «устремяются» к нулю. Полученные результаты опроса разбивают иллюзии и надежды Центра на

*В преамбуле к этой программе в полной мере отразились завышенные ожидания Центра на 1998 г., который должен был стать «первым годом устойчивого (увеличение ВВП на 2 – 4%) экономического роста и отработки механизмов его господдержки, стабилизации финансовой, налоговой и бюджетной систем, оживления инвестиций и ускорения структурной перестройки производства, проведения глубоких реформ в социальной сфере...»

активный поток регионалами дополнительных средств. Основным источником покрытия дефицита регионального бюджета 60% респондентов указали финансовую помощь (трансферты) из «Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации», 40% – указали заемные средства. Данный опрос подтвердил и катастрофическую ситуацию с собираемостью налогов в регионах, так как подавляющее число респондентов (более 70%) выделили в качестве основного направления деятельности для улучшения ситуации с исполнением доходной части бюджета в 1997 – 1998 гг. адресную работу с основными предприятиями-неплательщиками²¹².

Таким образом, реализация Президентской программы должна была проходить в условиях отсутствия необходимых финансов, да еще при напряжённых отношениях центров власти. Это также вызывает в памяти параллели с ДГП, которая выполнялась в условиях хронического невыполнения государственных планов.

Но самая важная параллель заключалась в том, что Президентская программа, подобно ДГП, подтвердила полное бессилие государства. Для реализации Программы требовалось 400 трлн. руб. за 8 лет, но уже в 1997 г. из запланированных на этот год в федеральном бюджете 80 млрд. руб. после секвестра осталось 18,5 млрд. Более того, в 1997 г. на территории Дальнего Востока и Забайкалья было освоено на $\frac{1}{4}$ меньше инвестиций, чем годом ранее²¹³. Но дефицитом федеральных бюджетных средств проблема далеко не исчерпывалась. Бюджеты регионов, инвестиционные фонды министерств и ведомств, собственные средства предприятий, средства залоговых фондов, иностранные инвестиции также не обеспечивали ее реализацию²¹⁴. Очевидно, что не только Центр, но и все остальные субъекты реализации Президентской программы не справлялись со своей задачей.

Осмыслению этой ситуации и поиску выхода из неё было посвящено совещание «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и

Забайкалья» (Москва, октябрь 1997 г.), в котором принимали участие кроме дальневосточных губернаторов учёные, члены правительства и администрации Президента. Позиции Центра и регионов по возникшим проблемам были диаметрально противоположны. Так, В.И. Ишаев пытался убедить всех присутствующих: «...мы внедряем не программу Дальнего Востока, это не политика субъектов Российской Федерации, их руководителей, это политика Российского государства, проводимая им на дальневосточных рубежах». И на фоне столь высоко поднятой планки особенно сокрушительно было признавать, что за полтора года с момента её утверждения «...того эффекта, на который мы надеялись, не получено». По словам Ишаева, реальное финансирование программы составляло 2–3% от положенного. Хабаровский губернатор видел решение проблемы в традиционном направлении в увеличении централизованного финансирования и настаивал на пересмотре бюджетной заявки на 1998 г., чтобы «взять денег больше, больше и больше...»²¹⁵ В то же время советник Президента Н.Г. Малышев напоминал, что ситуация в регионах в большей мере зависит от того как работает местная власть²¹⁶. Заместитель министра экономики М.М. Циканов говорил, что «подавляющая часть финансирования должна осуществляться из внебюджетных источников»²¹⁷. Таким образом, опять переводился прицел критики на деятельность региональных администраций, плохо справлявшихся с поиском инвестиционных ресурсов. Вторил ему и ещё один заместитель министра финансов А.Л. Кудрин, который, признавая вину министерств и ведомств, желал впредь обсуждать «...не только проблемы выделения финансовых средств из федерального бюджета, но и прежде всего мобилизации всех источников исполнения данной Программы, где большая часть этих источников... связана с внебюджетными...»²¹⁸

По внебюджетным источникам, прежде всего инвестициям, возникали серьёзные проблемы. Первый заместитель Министра транспорта С.О. Франк

признавал, что «как ни странно, денег на рынке больше, чем проектов...» Но особенно ценно другое его признание – что проблема Программы «...не столько в нерадивости чиновников, сколько в чем-то другом»²¹⁹. Но в чем же? Ответ в неявном виде был сформулирован на том же совещании, где почти все выступавшие добавляли свои штрихи к удручающей картине бессилия государства. Так, А.Л. Кудрин приводил конкретные цифры: уровень обслуживания по всем связанным кредитам, которые были выделены в регионы, в том числе на коммерческие проекты, строительство портов, аэропортов и на производство «самых экспортоориентированных и высоколиквидных товаров» и которые лоббировались, в том числе и губернаторами, составлял только 60%, а 40% ложилось бременем на федеральный бюджет. Многие фирмы, взявшие кредиты, уже давно перестали существовать, другие работали нерентабельно или не вышли на запланированный уровень и т.д.²²⁰ Академик А.Г. Гранберг подчёркивал, что главная проблема Программы не финансовая, а институциональная, состоящая в формировании новой экономической среды. Но и в этом аспекте «почти ничего не выполнено» и «...законодательство ещё в большей степени отстаёт, чем к моменту утверждения программы»²²¹. Ещё жёстче характеризовал ситуацию Н.Г. Малышев: «Многokrратно мы убеждались в том, что огромные средства, которые привлекались в те или иные проекты, распылялись. Кончался год, после этого очень трудно было понять, что собственно сделано на эти деньги... Совершенно невозможно уже больше руководить страной по телевизору, а с другой стороны, совершенно невозможно инвестировать в никуда». Он же фактически сформулировал, иными словами, тезис о слабом потенциале государства, сказав о приоритетной задаче власти – сконцентрировать внимание на проблемах «взаимоотношений между властью, капиталом и народом»²²².

В результате Президентских выборов 1996 г. произошло некоторое укрепление центральной власти, но не в целом государства. Центр стал менее

уступчив давлению регионов, но по-прежнему не был способен ни мобилизовывать необходимое количество ресурсов, ни должным образом контролировать их распределение, ни обеспечить необходимые институционально-правовые условия для привлечения инвестиций. В то же время жёсткая антиинфляционная политика обуславливалась не только макроэкономическими соображениями, но и «суровой необходимостью» поддерживать доходность ГКО и доступность внешних заимствований. Можно сказать, что Центр стал более устойчив к давлению «снизу», в том числе и со стороны регионов (в то время как сами губернаторы оказались перед нарастающим потоком претензий на материальную поддержку со стороны предприятий, различных организаций и групп населения – фонды региональных архивов изобилуют подобными обращениями), но оставался всё также подвержен давлению со стороны крупного бизнеса* и международных финансовых организаций. Так что это было не столько укрепление Центра, сколько дальнейшее продолжение его ориентации на внешние источники ресурсов – международные кредиты и рынок ГКО. Ориентация на внешний источник ресурсов в сочетании с неэффективным контролем их расходования, да ещё с прибавлением сюда жёсткой антиинфляционной политики – такая система не только искажала взаимоотношения Центра и регионов, но и сама себя подрывала, так как заёмные средства расходовались без должной отдачи, а необходимые к уплате суммы по процентам уже взятых кредитов росли. Эта ситуация проецировалась и на взаимоотношения Центра и регионов, где отчётливо видно противоречие, образно говоря расходящиеся «ножницы», в которых

*Как отмечают Я.Ш. Паппэ и Я.С. Галухина, после выборов 1996 г. «...союзный крупный бизнес немедленно потребовал плату за поддержку», эта плата проявлялась главным образом в кадровых назначениях – «десятки, если не сотни, предпринимателей или топ-менеджеров назначались в этот период на высокие чиновничьи должности» (см. Паппэ Я.Ш. Российский крупный бизнес: первые 15 лет: Экономические хроники 1993 – 2008 гг. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2009. С. 91.

восходящая линия характеризует рост финансовых претензий со стороны регионов, а нисходящая – сокращение материальных ресурсов Центра.

Эта система подошла к краху в августе 1998 г. Даже, если считать непосредственной причиной августовских потрясений внешний толчок – Азиатский финансовый кризис, все равно трудно не признать, что основные факторы имели внутрисистемный характер. Раньше или позже нечто подобное должно было произойти.

С конца 1998 г. начинается плавное вхождение страны в совершенно новый период развития и как следствие взаимоотношений Центра и регионов. Кризис 1998 г. некоторым политологам-регионалистами казался (по «горячим следам») обвалом всех наметившихся тенденций в отношениях Центра с регионами, обесценивающим все предыдущие попытки укрепления первого²²³. Сами региональные правители, объединённые в Совете Федерации, стали рассматриваться едва ли не как наиболее легитимная сила в стране²²⁴. Причем влиятельные губернаторы регионов юга Дальнего Востока публично выражали подобное мнение о своей роли. Так, В.И. Ишаев утверждал, что Москва не больше – не меньше как «боится» влияния губернаторов, представляющих «очень серьёзную, пользующуюся авторитетом силу, которая не намерена бездумно выполнять все чиновничьи фантазии»²²⁵. Более осторожно выражался его приморский коллега Е.И. Наздратенко: «...именно губернаторы – избранные населением и облеченные доверием президента – обеспечивают сейчас баланс сил в стране»²²⁶.

Но парадокс состоял в том, что почти полная девальвация символических ресурсов и дальнейшее сокращение материальных возможностей Центра дали неочевидный и несколько неожиданный результат. Президент в этой крайне невыгодной для себя ситуации (по некоторым свидетельствам, Б.Н. Ельцин был настолько растерян, что предложил пост главы Правительства члену фракции КПрФ

Ю.Д. Маслюкову²²⁷), принимает (хотя и не сразу) вынужденное решение и выдвигает на пост премьер-министра компромиссную фигуру – Е.М. Примакова и этим достигает не только консолидации (так как эту кандидатуру охотно поддерживает парламент, формируется коалиционное Правительство), но и роста символических ресурсов Центра, поскольку популярность нового премьера быстро растёт.

В то же время Е.М. Примаков проводит гибкую политику по укреплению Центра: в структуре правительства впервые создаётся специальное Министерство региональной политики, в организованный Президиум правительства включались восемь губернаторов – глав межрегиональных ассоциаций²²⁸. Но эта интеграция региональных лидеров в Центр дополнялась установлением чёткого разграничения ответственности обеих сторон, что хорошо видно на примере. Почти сразу после вступления в должность новый премьер провёл совещание с участием многих глав субъектов федерации. Его итогом явился ряд рекомендаций. Регионам предписывалось обеспечить единство экономического пространства России, соблюдение установленных принципов бюджетного федерализма, отменить незаконные решения, препятствующие товарообмену между субъектами РФ. Всё это без сомнения являлось требованиями Центра к ответственности регионов, но при этом само Правительство брало на себя ответственность за обеспечение единых понятных правил игры, обязав Минфин строго соблюдать установленные критерии выделения трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ. Этот «консенсус» подкреплялся ещё и угрозой силового принуждения регионов к послушанию, поскольку Министерству юстиции, Генеральной Прокуратуре и ряду «заинтересованных участников» рекомендовалось «...рассмотреть вопрос об ответственности за нарушение руководителями субъектов РФ и местного самоуправления Конституции и федеральных законов и в 2 месячный срок внести в Правительство... соответствующие предложения»²²⁹.

Нечто подобное произошло и в сфере материальных ресурсов – здесь кризис сократил не только объём доступных центру средств, но и его финансовые обязательства, которые благодаря девальвации рубля, оставаясь неизменными номинально, значительно уменьшались в реальном выражении. С 1999 г. в стране начался экономический рост, обеспечивавший позитивную динамику почти всех макроэкономических показателей. Финансовая стабилизация и обеспечение экономического роста увеличивали символические ресурсы Центра, которые, в свою очередь, укрепляли общий потенциал государства и его способность контролировать экономику, увеличивая изъятие материальных ресурсов. Очевидно, здесь можно говорить о механизме положительных обратных связей, причём настолько мощных, что этот процесс стал носить объективный характер, не зависящий от личностей: с августа 1998 – по август 1999 г. сменилось три премьер-министра, которые легко утверждались Государственной думой и обретали популярность среди населения²³⁰.

Всё это ставило региональных правителей в принципиально новую ситуацию. Одно дело взаимоотношения с непопулярным Правительством, представлявшим почти недееспособный Центр, и совсем иное – когда популярность центральной власти растёт и её общая экономическая политика выглядит успешной. Теперь социально-экономические проблемы регионов уже представляются как провалы в работе местных администраций, а не следствия общей порочной политики Центра. Такая метаморфоза проявилась во время посещения рабочей группой Правительства РФ Амурской области в конце ноября 1999 г. Итоговое совещание открывал первый заместитель председателя Правительства Н.Е. Аксёненко: «Прежде всего, я хотел бы отметить, что удалось новому Правительству за 100 дней». После перечисления успехов, среди которых отмечался не только экономический рост, но и полное исполнение федерального бюджета, ликвидация задолженности по выплате пенсий и т.д., Н.Е. Аксёненко обратился к

проблемам Амурской области, предъявляя претензии именно региональной власти. Любопытно, что сам глава администрации Амурской области в своей речи ответил: «Я полностью согласен с той оценкой, которую дал нам Николай Емельянович...» Трудно удержаться, чтоб не привести заключительные слова Н.Е. Аксёненко: «...Правительство под председателем В.В. Путина находит всё больше и больше поддержки среди разных слоёв населения, руководителей, рабочих, в Армии. Руководителям регионов необходимо консолидироваться около этой политически сильной фигуры...»²³¹

Всё это не означает, что взаимные претензии и взаимоотношения «торга» между Центром и регионом уходили в прошлое и традиционные проблемы регионов Дальнего Востока никуда не делись. Да и многие региональные правители не собирались отказываться от своих политических амбиций. Но теперь всё это помещалось в совершенно иной политический контекст. Происходило медленное восстановление советской модели взаимоотношений Центра и регионов, когда процветал «торг» между обеими сторонами, но распорядителем символических ресурсов был Центр. Это и обеспечило отмеченный В.Э. Войшнисом первоначальный «союз» В.В. Путина с региональной элитой, основанный на ресурсе «...личной популярности и безальтернативности, который давал ему возможность использовать в своих интересах априорную поддержку региональных элит»²³².

Но говорить о простой реставрации советской модели было бы большим упрощением. Скорее, здесь происходил процесс, подмеченный М. Бри: «...то, что часто представляют как «возвращение к прошлому», является, скорее, «возвращением прошлого» для удовлетворения нужд сегодняшнего и завтрашнего дня при помощи ресурсов прошлого»²³³. Приведенный анализ событий и явлений позволяют сделать следующие выводы.

В 1990-х гг. у государства сокращались и без того не великие ресурсы

для реализации масштабных проектов территориального развития. Можно говорить, что задачи развития вытеснялись задачами выживания. В этих условиях Дальний Восток оказывался в заведомо проигрышном положении по сравнению с другими регионами страны. Малый удельный вес дальневосточников в общей численности населения России, а также в национальной экономике позволял руководящей политической элите пренебречь стратегическими соображениями в развитии этой территории, отложив их до лучших времён. Всё это накладывалось на отчётливо прозападную ориентацию новой российской власти и общее уменьшение геополитических амбиций государства – из геополитического форпоста и плацдарма регион превратился в «бремя» слабой страны. Завышенные ожидания начала 1990-х гг. быстро обрушились. Всё это во многом предопределило и политическую линию правителей Приморского и Хабаровского краёв, позиционирующих себя «государственниками», отстаивающими стратегические интересы страны вопреки Центру преследующему конъюнктурные цели.

Между тем на протяжении всех 1990-х гг. Центр не обделял вниманием как весь Дальний Восток, так и рассматриваемые нами регионы: принимались Указы Президента и Постановления Правительства, утверждались стратегические программы развития. Основная проблема заключалась не столько в позиции Москвы по отношению к Дальнему Востоку, сколько в отсутствии эффективного механизма реализации принятых решений.

Оформившаяся система непрямого правления являлась той «ценой», которую было необходимо уплатить за сохранение целостности страны. Однако самым существенным её изъяном была самовоспроизводимость. Будучи следствием низкого потенциала государства она не позволяла сколь-нибудь существенно его поднять (см. приложение 9). Причины этого были следующие:

- ориентация большинства регионов на «выбивание» материальных ресурсов у Центра, а не на их мобилизацию с местного населения – скудные ресурсы государства распылялись, а эффективные каналы взаимодействия с обществом не налаживались;
- способность региона, если не формально, то фактически проигнорировать или исказить смысл самых существенных решений, программ и целевых установок Центра, увязав их выполнение встречными условиями и финансовыми претензиями;
- постоянное стремлением обеих сторон (и Центра, и регионов), используя любой повод, менять сложившиеся условия взаимоотношений на более выгодные для себя, в результате чего каждый очередной этап этих взаимоотношений как бы «отменял» предыдущий, а любая последовательная политика (в том числе и экономическая) становилась практически неосуществимой.

Три перечисленных фактора являются исходными причинами возвращения к прежней модели взаимоотношений. Первый фактор предопределил то обстоятельство, что увеличение потенциала государства могло произойти только «сверху», путём консолидации Центра и увеличения притока ресурсов из внешнего источника, так как вариант «снизу» предполагал налаживание каналов взаимодействия с обществом с целью мобилизации его ресурсов. Эта работа была отдана на откуп регионам и в силу своей сложности и отсутствия быстрой отдачи оказалась ими фактически проигнорированной. Это признавалось и в самом Министерстве региональной политики в начале 1999 г., где констатировали: «...несмотря на расширение прав на введение собственных налогов, именно отчисления от федеральных налогов в настоящее время составляют основу доходов бюджетов регионов»²³⁴. Ориентация 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»²³⁵.

Второй фактор предопределил необходимость укрепления вертикали власти с целью повышения исполнительской дисциплины в регионах. Характерно, что в конце 1999 г., после восьми лет российских преобразований, министр по делам федерации и национальностей В.А. Михайлов называл организацию реформ на местах «одной из сложнейших проблем»²³⁶.

И, наконец, третий фактор действовал в тесной взаимосвязи с первым. Укрепление Центра не было устойчивым – позитивная экономическая динамика была подстёгнута кризисом, а затем ростом цен на нефть и прежние финансовые проблемы могли вернуться, нанеся удар по популярности Центра. Всё это, накладываясь на неуклонное стремление регионов менять правила игры, требовало дополнительных мер для обеспечения лояльности региональных правителей. Поэтому Центр был заинтересован в лишении региональных правителей символических ресурсов, превращая их из политиков в государственных менеджеров. Все эти факторы сделали централизаторский курс В.В. Путина наиболее вероятным.

¹ Бри М. Региональные политические режимы // Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: «Весь Мир», 2000. С.76.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР... 1991. № 34. Ст. 1125, 1146; Сб. распоряжений Президента РСФСР. Июль-октябрь. 1991 г. М., 1991. С. 47 – 50.

³ Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 2. С. 43, 44.

⁴ Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: Учеб. пособие. М.: Московский гос. ун-т междунар. отношений; РОССПЭН, 2006. С. 77.

⁵ Казанцев М.Ф. Институционально-правовые проблемы федеративного устройства России // Федерализм власти и власть федерализма. М., ТОО «ИнтелТех», 1997. С. 29.

⁶ Гайдар Е.Т. Долгое время. Россия в мире: очерки эконом. истории. М.: Дело, 2005. С. 384.

⁷ Там же.

- ⁸ Авен П. Во главе ФСБ Чубайс принёс бы не меньше пользы, чем на приватизации // Интервью журналу Форбс. URL: <http://www.forbsrussia.ru/interview/45328-petr-aven-vo-glave-fsb-chubais-prines-ne-menshe-polzy-chem-na-privatizatsii>. (Дата обращения: 05.04.2010).
- ⁹ См.: Нельсон Л.Д., Кузес И.Ю. Группы интересов и политический срез российских экономических реформ (Критическая версия) // Полис. 1995. № 6. С. 81 – 86; Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина... С. 208; Ослунд А. Россия: рождение рыночной экономики / пер. с англ. М.: Республика, 1996. С. 123 – 130.
- ¹⁰ Паппэ Я.Ш., Галухина Я.С. Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993 – 2008 гг. М.: ГУ ВШЭ, 2009. С. 84, 90.
- ¹¹ Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М.: Издательство «Европа», 2006. С. 18.
- ¹² Ельцин Б. «Сколько сможете проглотить...» // Несостоявшийся юбилей: Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия? /сост. А.П. Ненароков (руководитель), В.А. Горный, Л.Н. Доброхотов, А.И. Кожокина и др. М.: ТЕРРА, 1992. С. 380 – 381.
- ¹³ Иванов В. Указ. соч. С. 18 –19.
- ¹⁴ Шубин А.В. Парадоксы перестройки: Упущенный шанс СССР. М.: Вече, 2005. С. 434.
- ¹⁵ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 143. Л. 7.
- ¹⁶ 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. 79 – 80.
- ¹⁷ Там же. С. 81.
- ¹⁸ См.: Бри М. Указ. соч. С. 77; Бусыгина И.М. Указ. соч. С. 83.
- ¹⁹ Мау В.А. Экономика и власть: Политическая история экономической реформы в России, 1985–1995 гг. М.: Дело, 1995. С. 73.
- ²⁰ См.: Бри М. Указ. соч. С. 95; Мау В.А. Указ. соч. С. 45–46.
- ²¹ Ишаев В. И. Особый район России. Хабаровск: Кн. Изд-во, 1998. С. 119, 123–124.
- ²² Дерлугьян Г. Адепт Бурдые на Кавказе: Эскизы к биографии в миросистемной перспективе. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010. С. 438.
- ²³ Шляпентох В. Современная Россия как феодальное общество. Новый взгляд на постсоветскую эру / Пер. с англ. М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2008, С.162.
- ²⁴ Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=306950> (дата обращения: 20.03.2010).
- ²⁵ Там же.
- ²⁶ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: ГУ ВШЭ, 2005. С. 290.
- ²⁷ Солник С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990 – 1995. Полис. № 6. 1995. С. 95 – 107.
- ²⁸ Конституция Российской Федерации. Глава 3, ст. 65.
- ²⁹ Там же.
- ³⁰ Там же.
- ³¹ См.: Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. М., ТОО «ИнтелТех», 1997. С. 172.
- ³² 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. 98.
- ³³ См.: Куда качнётся маятник... // Аналит. вестник. М., 1994. № 6. Июнь. С. 55. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/202/index.html (дата обращения: 11.03.2010).

³⁴ Там же.

³⁵ См.: Перечень Указов Президента Российской Федерации по социально-экономическому развитию регионов (1992 – 1995 гг.). Копия // ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 279. Л. 5 об. Л. 6; Перечень Постановлений Правительства Российской Федерации по социально-экономическому развитию регионов (1992 – 1995 гг.). Копия // ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 279. Л. 6 об., 7, 7 об.

³⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ "Об укреплении Российского государства". 1994 год. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_1994_god.html (дата обращения: 03.06.2010).

³⁷ Там же.

³⁸ См: Аналит. вестник. М., 1994. № 8. Июнь. С. 19. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/201/index.html (дата обращения 21.06.2010); «Информация об эффективности мероприятий, реализуемых Правительством Российской Федерации по государственной поддержке регионов», подготовленная начальником Контрольного управления Президента Российской Федерации В. Зайцевым // ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 382. Л. 93.

³⁹ См.: Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1699 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1180439> (дата: обращения: 21.06.2010).

⁴⁰ См.: Положение. «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1180439> (дата обращения: 19.06.2010).

⁴¹ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 22. Л. 33, 34.

⁴² ГАРФ Ф. 10121. Оп.2. Д. 151. Л. 10, 36.

⁴³ Петров Н. Федерализм по-русски // Pro et Contra. Зима. 2000. Т. 5. № 1. С. 15 – 16.

⁴⁴ Эпоха Ельцина / Ю.М. Батулин [и др.]. М.: Вагриус, 2001. С. 553.

⁴⁵ См.: Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России... С. 40–60; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика... С. 571.

⁴⁶ Мау В.А. Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы // Экономическая история: Ежегодник. 2008. М.: РОССПЭН, 2009. С. 381.

⁴⁷ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 574.

⁴⁸ Примаков Е. М. Восемь месяцев плюс... М.: Мысль, 2001. С.27.

⁴⁹ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 362. Л.36.

⁵⁰ См.: Выписка из протокола совещаний в Правительстве Российской Федерации от 03. 12. 1996. №1 // ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 496. Л. 2–4.

⁵¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ. «Порядок во власти – порядок в стране». 1997 год. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_poriadok_vo_vlasti_poriadok_v_strane_1997_god.html (дата обращения: 01.05.2010).

⁵² ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 638. Л. 76.

⁵³ Там же. Л. 78.

⁵⁴ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 362. Л. 10.

⁵⁵ Марченко Г., Мачульская О. Регионы России: Справочник. М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 1997. С. 11.

⁵⁶ Млечин Л.М. Формула власти: От Ельцина к Путину. М.: ЗАО Изд-во Центрполиграф, 2000. С. 518.

⁵⁷ Гельман В.Я. Указ. соч. С. 100.

-
- ⁵⁸ Стародубровская И.В., Мау В.А. Указ. соч. С. 308.
- ⁵⁹ Каррер д'Анкос Э. Евразийская империя: История Российской империи с 1552 г. до наших дней. М.: РОССПЭН, 2007. С. 310.
- ⁶⁰ Трейвиш А., Шупер В. Теоретическая география, геополитика и будущее России // Свободная мысль. 1992. № 12. С. 31–32.
- ⁶¹ Ишаев В. И. Указ. соч. С. 252.
- ⁶² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. М, 1999. С. 14.
- ⁶³ См.: Бакланов П.Я. Дальневосточный регион России: проблемы и предпосылки устойчивого развития. Владивосток: Дальнаука, 2001. С. 19; Концептуальные вопросы программы государственной поддержки экономики Дальнего Востока в условиях перехода к рынку: науч. докл. Хабаровск, 1992. С. 3–4.
- ⁶⁴ Бакланов П.Я. Указ. соч. С. 19.
- ⁶⁵ Ильин М. Российский Дальний Восток в геополитической системе координат азиатско-тихоокеанского региона. URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/far-east/coordinate-system/ (дата обращения: 11.05.2010).
- ⁶⁶ Фридман Л.А. Россия в мировом экономическом пространстве // Аналит. вестник. М., 1994. № 4. Июль. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/204/index.html (дата обращения: 11.05.2010).
- ⁶⁷ Моисеев Н.Н. Размышления о современной политологии. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 177.
- ⁶⁸ Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2006. С. 213.
- ⁶⁹ Как жить России. Встречи, беседы, интервью Председателя Верховного Совета РСФСР Бориса Николаевича Ельцина во время поездки по Дальнему Востоку // Дальний Восток. 1990. № 12. С. 3.
- ⁷⁰ Утро России. Владивосток. 1993. 21 янв.; Мы придаём важное значение Дальнему Востоку: Интервью посла Индии в России // Утро России. 1993. 10 апр.
- ⁷¹ По сеньке ли шапка? // Утро России. 1991. 15 авг.
- ⁷² Утро России. 1992. 19 нояб.
- ⁷³ Латкин С. Времена несбывшихся надежд. Откровения учёного о жизни и экономике. Владивосток, 2005. С. 96 – 100.
- ⁷⁴ Ларин В.Л., Плаксен Е.А. Приморье: перспективы развития через призму общественного мнения // Россия и АТР. Владивосток. 1993. №1. С. 6.
- ⁷⁵ Кривченко А.А. Схватка над пропастью. Записки губернатора. Благовещенск: ООО Издательская компания «РИО», 2005. С. 263.
- ⁷⁶ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 1. Л. 44 – 45; Д. 9. Л. 113 – 114.
- ⁷⁷ Ишаев В.И. Особый район России. Хабаровск: Кн. изд-во, 1998. С. 58.
- ⁷⁸ Гайкин В.А. Евразийское пространство в XXI в. и проект «Туманган» // Российский Дальний Восток и интеграционные процессы в странах АТР: политико-экономические, социально-культурные проблемы: Материалы VI междунар. науч.-практ. конф. 12 декабря 2008 г. Владивосток: Мор. гос. ун-т им. адм. Г.И. Невельского, 2009. С. 54.
- ⁷⁹ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 624. Л. 113.
- ⁸⁰ Там же. Ф. П – 68. Оп. 117. Д. 1108. Л. 57.
- ⁸¹ Там же. Л. 57, 58.
- ⁸² Там же. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 97. Л. 5.
- ⁸³ См.: Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика, 2006. С. 373.
- ⁸⁴ ГААО. Ф. Р-2286. Оп.1 Д.6. Л. 143–144.
- ⁸⁵ Писаренко Н. Внешнеэкономические связи Хабаровского края и КНР // Перспективы

Дальневосточного региона: население, миграция, рынки труда /под ред. Г. Витковской и Д. Тренина. М.: Гендальф, 1999. С. 82.

⁸⁶ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 7. Л. 103 – 104.

⁸⁷ Моисеева Л.А., Вашук А.С. История предпринимательства на Дальнем Востоке России в конце XX – конце XXI в. Владивосток: Дальнаука, 2006. С. 265.

⁸⁸ ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 53. Л. 94; Д. 139. Л. 63.

⁸⁹ Там же. Д. 53. Л. 95 – 96.

⁹⁰ Там же. Л. 98.

⁹¹ Там же. Д. 139. Л. 88.

⁹² Наздратенко Е.И. Нам необходима стабильность. URL: <http://fishnews.ru/mag/articles/4727> (дата обращения 15.03.2010).

⁹³ Минакир П.А. Указ. соч. С. 321.

⁹⁴ О созидательном разрушении см.: Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия: пер. с англ. М.: Экономика, 1995. Гл. 7. Процесс «созидательного разрушения». URL: http://libertarium.ru/lib_capsocdem_7 (дата обращения: 10.07.2010); Райнерт Э. Забытые уроки прошлых успехов. URL: http://www.expert.ru/printissues/expert/2010/01/zabutue_uroki_proshluh_uspehov/ (дата обращения: 10.07.2010).

⁹⁵ Регионы России в переходный период. М.: Российский союз промышленников и предпринимателей. Экспертный ин-т. 1993. С. 17 – 18. Копия доклада доступна: ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 158. Л. 37–115.

⁹⁶ Там же. С. 79–80.

⁹⁷ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 28. Л. 73.

⁹⁸ Там же. Л. 42 – 45.

⁹⁹ ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 267. Л. 58 – 59.

¹⁰⁰ Бляхер Л.Е. Политические мифы Дальнего Востока // Полис. № 5. 2004. С.32.

¹⁰¹ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 176. Л. 145–147. Д. 259. Л. 8.

¹⁰² ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 97. Л. 46.

¹⁰³ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 278. Л. 29 – 30.

¹⁰⁴ Перспективы Приморского края в условиях перехода к рынку в свете геостратегических и экономических интересов России. М.: Наука, 1994. С. 3.

¹⁰⁵ Необходимость здравого смысла: (Беседа писателя В.М. Тыцких с главой администрации Приморского края Е.И. Наздратенко) // Дальний Восток. 1994. № 11. С. 16.

¹⁰⁶ Перспективы Приморского края в условиях перехода к рынку... С. 5 – 13.

¹⁰⁷ Там же. С. 58.

¹⁰⁸ ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 46. Л. 51.

¹⁰⁹ Там же. Д. 155. Л. 13.

¹¹⁰ Солник С. Указ. соч. С. 95 – 107.

¹¹¹ Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 годы. Хабаровск, 1996. С. 5.

¹¹² Там же. С. 6.

¹¹³ Там же. С. 9.

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ Там же. С. 13.

¹¹⁶ Там же. С. 40 – 41.

¹¹⁷ Там же. С. 13.

¹¹⁸ Там же. С. 25.

¹¹⁹ Там же. С. 26.

¹²⁰ Ишаев В.И., Минакир П.А. Дальний Восток России: реальности и возможности

экономического развития. Хабаровск: ДВО РАН, 1998. С. 3, 133.

¹²¹ Прокапало О.М. Социально-экономический потенциал субъектов федерации российского Дальнего Востока. Хабаровск: Изд-во Хабар. гос. техн. ун-та, 1999. С. 3.

¹²² Саква Р. Путин: выбор России. М., ОЛМА-ПРЕСС, 2005. С. 261.

¹²³ ГАПК. Ф.1694. Оп. 1. Д. 45. Л. 37 – 42; Д. 47. Л. 2 – 11.

¹²⁴ ГАХК. Ф. Р — 2061, Оп.1. Д. 56. Л. 19; Д. 112. Л. 37 – 38; Д. 113. Л. 176.

¹²⁵ ГААО. Ф. Р. — 2286. Оп. 1. Д. 45. Л. 175 – 177.

¹²⁶ Там же.

¹²⁷ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 9. Л. 151.

¹²⁸ Шляпентох В. Указ. соч. С.169.

¹²⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации «Вопросы социально-экономического развития районов Дальнего Востока». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1233108> (дата обращения: 10.07.2010).

¹³⁰ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 46, л.88.

¹³¹ См.: Указ президента российской Федерации «О мерах по развитию и государственной поддержке экономики Дальнего Востока и Забайкалья» от 22 сентября 1992 г. URL: <http://graph.documents.kremlin.ru/page.aspx?1;1236399> (дата обращения 10.07.2010).

¹³² ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 8. Л. 43–45.

¹³³ Там же. Д. 46. Л. 30.

¹³⁴ ГАХК. Ф. Р-2061. Д. 57. Л. 101.

¹³⁵ См.: Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 8 октября 1993 г. № 1001 «О неотложных мерах по государственной поддержке экономики Приморского края в 1993 – 1995 годах». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=226777#p17> (дата обращения: 10.07.2010); Постановление Правительства РФ от 4 декабря 1993 г. № 1260 «О мерах по стабилизации социально-экономического положения Хабаровского края на 1993 – 1996 гг.». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=227091#p17> (дата обращения: 10.07.2010).

¹³⁶ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 7. Л. 223.

¹³⁷ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 113. Л. 80, 81.

¹³⁸ Там же. Д. 55. Л. 159.

¹³⁹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=225278;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=E36DDA40590D5EF7DFA99BA71F893AD1> (дата обращения: 10.07.2010).

¹⁴⁰ Буянова, Л.В. Избирательные кампании по выборам в органы государственной власти в Амурской области (1989–2005 гг.). – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2007. С. 123.

¹⁴¹ Войшнис В.Э. Федеральные выборы на территории Дальнего Востока России (1991 – 2004 гг.): монография. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2007. С. 27.

¹⁴² Аналит. вестник: Спец. вып. (О реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию российской Федерации «Об укреплении Российского государства» от 24 февраля 1994 г.). С. 31. URL: http://www/council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/200/index/html (дата обращения: 10.07.2010).

¹⁴³ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 124. Л. 5 – 9, 18; ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 94. Л. 18.

¹⁴⁴ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 28. Л. 11, 12.

¹⁴⁵ Там же. Л. 10.

¹⁴⁶ Там же. Л. 5.

¹⁴⁷ Там же. Л. 17.

¹⁴⁸ См.: Начальник Департамента по взаимодействию с регионами Российской Федерации Аппарата Правительства Российской Федерации от 23 августа 1994 г. А. Козлов "О

выполнении Минфином России отдельных поручений Правительства РФ // ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 160. Л. 103.

¹⁴⁹ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 28. Л. 86.

¹⁵⁰ Там же. Л. 87, 100.

¹⁵¹ Там же. Л. 91.

¹⁵² Там же. Л. 135, 137–139.

¹⁵³ Там же. Л. 135.

¹⁵⁴ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 102. Л. 12 – 25.

¹⁵⁵ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 28. Л. 122, 123.

¹⁵⁶ Аналит. вестник. М., 1994. № 8. Июнь. С. 18. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/201/index.html (дата обращения: 10.07.2010).

¹⁵⁷ Там же. С. 19.

¹⁵⁸ Там же.

¹⁵⁹ ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 638. Л. 224

¹⁶⁰ Там же. Д. 160. Л. 36.

¹⁶¹ Дерлугьян Г. Указ. соч. С. 438.

¹⁶² Аналит. вестник. М., 1995. № 16. Июнь. С. 25, 27. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/195/index.html (дата обращения: 10.07.2010).

¹⁶³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Р.Ф. "О действенности государственной власти в России". 1995 год. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_o_dejstvennosti_gosudarstvennoi_vlasti_v_rossii_1995_god.html (дата обращения: 12.05.2010).

¹⁶⁴ См., например, докладную записку Министерства финансов во исполнение решения Правительства от 25 мая 1995 «О результатах проверок целевого расходования средств федерального бюджета и первоочередных мерах по укреплению финансового контроля» // ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 274. Л. 20 – 21.

¹⁶⁵ ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 274. Л. 25.

¹⁶⁶ Там же. Л. 27.

¹⁶⁷ Бри М. Указ. соч. С. 77.

¹⁶⁸ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 256. Л. 75 – 76.

¹⁶⁹ Там же. Д. 160. Л. 60.

¹⁷⁰ Там же. Д. 254. Л. 20.

¹⁷¹ Там же. Д. 256. Л. 75..

¹⁷² ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 270. Л. 128 – 129.

¹⁷³ См.: Указ Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению финансовой дисциплины при исполнении федерального бюджета». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1142853> (дата обращения: 10.07.2010); Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 1995 г. № 450 «О приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/10107839> (дата обращения: 10.07.2010).

¹⁷⁴ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 151. Л. 10 – 10 об.

¹⁷⁵ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 280. Л. 29 – 33.

¹⁷⁶ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 230. Л. 146 – 147, 151.

¹⁷⁷ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 177. Л. 194

¹⁷⁸ Наздратенко Е.И. И вся Россия за спиной. Владивосток: «Уссури», 1999. С. 34.

¹⁷⁹ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 491. Л. 6 – 8.

- ¹⁸⁰ Необходимость здравого смысла: (Беседа писателя В.М. Тыцких с главой администрации Приморского края Е.И. Наздратенко) // Дальний Восток. 1994. № 11. С. 10.
- ¹⁸¹ Наздратенко Е.И. Указ. соч. С. 25.
- ¹⁸² База данных Фонда «Общественное мнение». URL http://bd.fom.ru/report/cat/eltzin_/rating_eltsin/of19950902; а также http://bd.fom.ru/report/cat/eltzin_/rating_eltsin/of19953802 (дата обращения: 15.12.2010).
- ¹⁸³ 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.
- ¹⁸⁴ Буянов Е.В. Указ. соч. С. 133.
- ¹⁸⁵ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 262. Л. 114.
- ¹⁸⁶ Ишаев В. И. Указ. соч. С. 70.
- ¹⁸⁷ Там же. С. 268.
- ¹⁸⁸ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 46. Л. 107.
- ¹⁸⁹ Там же. Д. 311. Л. 52, 57; д. 312. Л. 61.
- ¹⁹⁰ ГААО. Ф. Р.-2286, оп.1. Д. 230. Л. 219 – 223.
- ¹⁹¹ ГАПК, Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 393. Л. 35.
- ¹⁹² Там же. Д. 282. Л. 130.
- ¹⁹³ Там же. Д. 380. Л. 109.
- ¹⁹⁴ Там же. Д. 491. Л. 1.
- ¹⁹⁵ Там же. Л. 9.
- ¹⁹⁶ Наздратенко Е.И. Указ. соч. С. 167.
- ¹⁹⁷ ГАПК, Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 492. Л. 26 – 28.
- ¹⁹⁸ Ишаев В. И. Указ. соч. С. 222.
- ¹⁹⁹ Там же. С. 223.
- ²⁰⁰ Там же.
- ²⁰¹ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 393. Л. 42; ГАХК, Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 370. Л. 200.
- ²⁰² См.: Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 годы. Хабаровск, 1996. 62 с.
- ²⁰³ ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 487. Л. 17 – 20, 133.
- ²⁰⁴ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 496. Л. 138 – 139.
- ²⁰⁵ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 311. Л. 52, 57.
- ²⁰⁶ Ишаев В.И., Минакир П.А. Указ. соч. С. 18.
- ²⁰⁷ ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 313. Л. 155 – 158.
- ²⁰⁸ Там же. Л. 209, 210.
- ²⁰⁹ ГААО. Ф. Р. –2286. оп. 1. Д. 317. Л. 201 – 209.
- ²¹⁰ См.: Двенадцать дел правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики. URL: [http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW;n=17879](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=17879) (дата обращения 10.07.2010).
- ²¹¹ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 713. Л. 1
- ²¹² Копия доклада Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ «Проблемы и перспективы социально-экономического развития регионов России» // ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 638. Л. 32 – 34.
- ²¹³ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 625. Л. 151 – 152.
- ²¹⁴ Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока... С. 9.
- ²¹⁵ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 625. Л. 162 – 162, 168.
- ²¹⁶ Там же. Л. 146.

-
- ²¹⁷ Там же. Л. 151.
²¹⁸ Там же. Л. 154.
²¹⁹ Там же. Л. 192.
²²⁰ Там же. Л. 210.
²²¹ Там же. Л. 212 — 213.
²²² Там же. Л. 171.
²²³ См.: Петров Н., Титков А. Российское общество в 1998 г. // Регионы России в 1998 г.: Ежегодное приложение к «политическому альманаху России» / под ред. Н.Петрова; Моск. Центр Кранеги. М.: Гендальф, 1999. С.31; Петров Н. Отношения Центр–регионы: перспективы территориально-государственного переустройства страны // Регионы России в 1998 г. ... С. 57.
²²⁴ Петров Н., Титков А. Указ. соч. С. 31.
²²⁵ Ишаев В. И. Указ. соч. С. 116.
²²⁶ Наздратенко Е.И. Указ. соч. С. 124.
²²⁷ Примаков Е. М. Указ. соч. С.11.
²²⁸ Туровский Р.Ф. Указ. соч. С. 576.
²²⁹ ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 761. Л. 108 – 112.
²³⁰ Стародубровская И.В., Мау В.А. Указ. соч. С. 308.
²³¹ ГААО. Ф. Р–2286. Оп.1. Д. 603. Л. 2-5, 8.
²³² Войшнис В.Э. Указ. соч. С. 246.
²³³ Бри М. Указ. соч. С.65.
²³⁴ ГАРФ. Ф. 10104. Оп. 1. Д. 2. Л. 162 .
²³⁵ Гельман В.Я. Указ. соч. С. 99; Салмин А.М. Указ. соч. С. 59 – 60.
²³⁶ ГАРФ. Ф.10156. Оп. 1. Д. 53. Л. 9.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В середине 1980-х – конце 1990-х гг. место и роль регионов юга Дальнего Востока в процессах модернизации и реформирования страны были изменчивы и противоречивы. Несомненно, обладая такими мощными позитивными факторами для модернизации, как богатство природных ресурсов и выгодное экономико-географическое положение, эти регионы всё же оставались периферийными, слабо освоенными и экономически не самостоятельными. В самом общем смысле эти территории, как и Дальний Восток в целом, предоставляли России преимущество в размерах и ресурсах, обратной стороной которого были издержки больших расстояний и бремя чрезмерного территориального расширения.

Это противоречие было одной из важнейших причин импульсивности и непоследовательности дальневосточной региональной политики, колеблющейся от амбициозных программ освоения до поддержания минимального уровня выживаемости. Но сама эта динамика региональной политики говорит о том, что для Центра издержки и потенциальные преимущества Дальнего Востока попеременно выходили на первый план. Такое чередование определялось уровнем материальных и управленческих возможностей государства.

В начале перестройки Дальний Восток рассматривался как высшим, так и региональным руководством в качестве резерва для ускорения развития страны. Освоение этого региона открывало доступ к материальным ресурсам (главным образом сырьевым) и к рынкам их сбыта (странам АТР). В то же время оно требовало больших вложений централизованных ресурсов, так как было сопряжено не только с промышленным, но и с масштабным социальным строительством, особенно в южной части рассматриваемого региона. Неспособность Центра мобилизовывать материальные ресурсы стала очевидна к 1988 г., что совпадает с началом второго этапа перестройки. С этого времени территории Дальнего Востока теряют свою приоритетность

в глазах центральной власти.

В 1990-е гг. при резком сокращении материальных и управленческих возможностей государства взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока характеризовались стремлением последних обеспечить себе привилегированное место в региональной политике (максимальное централизованное обеспечение, льготные условия хозяйствования при сохранении преимуществ экономической самостоятельности). В этом процессе выделяется два уровня: первый (публичный), где декларировались концептуальные цели, приводились соображения о стратегической важности и экономической уязвимости территории требующей особых условий; на втором уровне использовались аргументы из первого для «выбивания» ресурсов. Возможности регионов в давлении на Москву были неодинаковы: там, где выполнялись общенационально важные функции и была высокая консолидация региональной власти (Приморье, Хабаровский край), такое давление было максимальным; где эти факторы отсутствовали (Амурская область) – оно оказывалось минимальным.

Взаимоотношения Центра и регионов юга Дальнего Востока являлись составной частью общегосударственного политического процесса. Подчиняясь общероссийским закономерностям, они прошли два периода, каждый из которых подразделяется на ряд этапов.

1. Период перестройки и крушения советской системы (1985 – 1991 гг.). В рамках этого периода основной целью региональной политики оставалось ускоренное территориальное развитие страны.

На первом этапе (1985–1987 гг.) новое руководство СССР предпринимает попытку максимально задействовать традиционную модель взаимоотношений Центра и регионов и перейти от «торга» к управлению. С этой целью не только усиливается административный нажим на региональный уровень власти, но и заключается символический «договор» между обеими сторонами, состоящий в том, что Центр удовлетворяет

основные претензии регионов на материальные ресурсы (путём утверждения различных программ развития), а регионы, в свою очередь активизируют работу по выполнению решений Москвы.

Второй этап (1988–1991 гг.) отмечен развитием системного кризиса и крушением советской модели взаимоотношений Центра и регионов, их переходом от «торга» к конфронтации. Основной причиной данного процесса было снижение потенциала государства. Региональные власти не справлялись с организаторской работой, результатом чего явилось обострение дефицита символических и материальных ресурсов Центра, который постепенно снимал с себя обязательства по их распределению в регионы, перекладывая на них ответственность за положение дел на местах. В ответ на это регионы сбрасывали с себя обязательства по выполнению решений Москвы, замыкали на себя ресурсные потоки. История реализации «Долговременной государственной программы комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области до 2000 г.» показывает пример сбрасывания взаимных обязательств в условиях дефицита материальных ресурсов.

На данном этапе усилилась тенденция к дальнейшему ослаблению потенциала государства, кульминацией которого стал распад советской модели взаимоотношений Центра и регионов. При этом в рассматриваемом процессе не прослеживается резкой границы между поздне- и постсоветским периодами. Распад СССР оказал на него гораздо меньшее влияние, чем ближайшие последствия августовского путча. Но и после августа 1991 г. основной фактор (слабость государства), основные проблемы (потеря управляемости страной, угроза социально-экономической катастрофы) и даже основная объективная задача страны (модернизация, но в ином, более широком понимании) оставались прежними.

2. Постсоветский период 1991–1999 гг. В его рамках выделяется несколько неоднократно сменявших друг друга целей региональной

политики: сохранение целостности государства / укрепление Центра; удержание власти правящей группой, политически оптимальное распределение централизованных финансовых и прочих материальных ресурсов, финансовая стабилизация государства (комплекс мер, в котором доминирующей была антиинфляционная политика). Этот период характеризуется отсутствием стабильной модели взаимоотношений Центра и регионов и динамичным чередованием этапов, в котором каждый последующий этап часто обесценивал достижения предыдущего.

Первый этап (1991–1993 гг.) отмечен проекцией на Россию дезинтеграционных тенденций, разрушивших СССР. Взаимоотношения Центра и регионов характеризуются максимальным размахом и «интенсивностью» торга, в котором обе стороны преследуют различные цели: Центр – удержание власти правившей на тот момент группой и предотвращение дальнейшего распада страны, регионы – избегание социально-экономического коллапса территории и получение максимальных политических и экономических преимуществ. Формируется режим непрямого правления страной. При этом удаётся скрепить государство Федеративным договором и новой Конституцией, принятие которой на всенародном голосовании укрепило символические ресурсы Центра.

Основным противоречием первого этапа было то, что при всей важности взаимоотношений Центра и регионов, для первого они были на втором плане, инструментом, а не целью. Поэтому Б.Н. Ельцин легко сдавал позиции в этой сфере ради победы на главных фронтах: в борьбе с Верховным Советом, в сохранении целостности страны и принятии новой Конституции, в проведении приватизации. Фундаментальные аспекты взаимоотношений Центра и регионов – изъятие, контроль, обмен символическими и материальными ресурсами – всё это было отложено на потом, так как решение этих вопросов в то время представлялось малореальным. В итоге, как показывает пример Приморского, Хабаровского

краёв и Амурской области, оказалась выиграна «война», но не «мир», основные проблемы накапливались и углублялись.

Они «звучали» в полную силу уже на втором этапе (1994 – 1995 гг.), когда на первый план вышла проблема управляемости страной и проведения реформ. В это время окрепший Центр предпринимает попытки перейти от «торга» к управлению с целью ускорения социально-экономических преобразований. Это было продекларировано в Посланиях Президента за 1994 и 1995 гг. и выражалось в нежелании Москвы идти на уступки регионам (резко уменьшается число Указов Президента и постановлений Правительства по поддержке тех или иных территорий), а также в ужесточении макроэкономической политики. Но сохранявшийся дефицит материальных средств вновь актуализирует проблему ответственности разных уровней власти за углублявшийся социально-экономический кризис. К новому электоральному циклу Центр подходит без отлаженной системы мобилизации символических и материальных ресурсов.

Неудачные итоги второго этапа привели к тому, что на третьем этапе (1996 г.) вновь стал актуальным вопрос удержания власти правящей группой, в результате чего, как и на первом этапе, усиливался элемент «торга», а Центр шёл на максимальные материальные и символические уступки регионам. Как и на первом этапе периода Перестройки, средством консолидации обеих сторон (в случае Дальнего Востока) выступала программа регионального развития, обещающая удовлетворить традиционные претензии регионов. Региональные правители тем временем ещё больше укрепили своё положение, а некоторые из них нацеливались выйти на национальную политическую сцену. Один из ярких примеров общероссийских политических амбиций регионального лидера представлял собой губернатор Приморского края Е. И. Наздратенко.

Четвёртый этап (1997–1998 гг.) характеризуется попыткой Москвы вновь перейти от «торга» к управлению. Между тем фундаментальные

факторы слабости Центра сохраняются: низкий потенциал государства, неспособность мобилизации материальных ресурсов. Бюджетный дефицит в сочетании с нацеленностью регионов на «выбивание» централизованных средств блокирует реализацию важнейших решений Президента и Правительства, являясь важным фактором развития финансового кризиса августа 1998 г.

Пятый этап (конец 1998 г. и далее) знаменует собой медленное укрепление Центра, постепенное возвращение к традиционной модели взаимоотношений Центр – регион, характерной для прежнего советского периода. Политические и социально-экономические тенденции, развивавшиеся на юге Дальнего Востока в 1990-х гг. вполне подтверждали актуальность «запроса» на усиление Москвы. Этот, последний из рассматриваемых нами, этап является превосходной демонстрацией того, как, на первый взгляд, резко негативные процессы и вынужденные решения дали неожиданные результаты, запуская в дальнейшем позитивные и стимулирующие друг друга процессы роста потенциала государства. Особенность пятого этапа состоит в том, что укрепление Центра было достигнуто не столько налаживанием мобилизации материальных ресурсов с общества, сколько политической гибкостью Президента Б.Н. Ельцина, сокращением финансовых обязательств государства, а затем увеличением притока ресурсов из внешнего источника в результате повышения цен на нефть. Всё это сохраняло фундаментальные факторы слабости Центра и подталкивало к обеспечению лояльности регионов путём административных мер, что и предопределило характер централизаторского курса второго президента России В.В. Путина.

В целом проведённое исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Административно-политические взаимоотношения Центра и регионов в 1985–1990-е гг. являлись одним из важнейших факторов

политического и экономического развития России. Находясь большую часть рассматриваемого времени в режиме «торга» и конфронтации, они отрицательно влияли на эффективность государственного управления вообще и дальневосточной региональной политики в частности. Вместе с тем, эти взаимоотношения сами были в теснейшей зависимости от эффективности государства и, в первую очередь, от его способности мобилизовывать символические и материальные ресурсы.

2. Ключевыми для взаимоотношений Центра и регионов, как показывает пример новейшей истории Приморского, Хабаровского краёв и Амурской области, являются два фактора. Во-первых, способность государства к мобилизации материальных и символических ресурсов общества. В условиях ориентации на внешний источник ресурсов широкий размах приобретает «торг» за перераспределение этих ресурсов среди регионов. При этом достаточное количество ресурсов, полученных из внешнего источника, позволяло поддерживать видимость управляемости, но при наступлении дефицита «торг» быстро перерастал в конфронтацию, грозившую разрушением модели взаимоотношений Центра и регионов. Вторым фактором является личная популярность политиков, представлявших Центр и регионы. Но будучи зависимым от доступных материальных ресурсов, этот фактор является подчинённым по отношению к первому.

3. 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 Дальнего Востока – это проблема эффективности государственной региональной политики и взаимоотношений Центра и регионов.

4. Самый общий вывод состоит в том, что Дальний Восток на рубеже XX–XXI вв. напоминал слишком «большой костюм» на «ужавшемся теле» государства, но в то же время он до сих пор ставит перед страной необходимость «повзрослеть», развивать способность достигать масштабные

цели, расширяет геополитический кругозор власти. Захватывающие перспективы развития российского Дальнего Востока, обещающие радикально изменить и усилить страну, вполне реальны, но реализуемыми они могут стать лишь после того, как государство обретёт должную дееспособность, в противном случае амбициозные проекты рискуют превратиться в растрату средств и сил. Если проецировать данный вывод на перспективы Дальнего Востока, связанные со «Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2025 г.», то этот регион в настоящее время как раз представляет собой «тест» – насколько современная система власти способна реализовывать масштабные проекты развития, иными словами — проводить модернизацию. Ответ на этот вопрос будет получен уже в ближайшем будущем.

Политические взаимоотношения Центра и регионов в сер. 1980-х – в 1990-е гг. – обширная проблема, заключающая в себе один из важнейших компонентов истории крушения советского и становления нового российского государства. В рамках одной диссертационной работы невозможно претендовать на всестороннее её исследования даже в ограниченных территориальных рамках. Тем не менее, можно указать на два основных аспекта требующих дополнительного изучения.

Во-первых, более подробного исследования требует период после 1998 г. Его анализ затруднялся тем, что документальные источники в архивах неравномерно представлены в хронологическом отношении. На момент проведения исследования документы датированные позднее 1997 г. были представлены лишь в ГАРФе и ГААО, в то время как в ГАПКе происходил процесс приёма этих документов, а в ГАХКе они отсутствовали. В итоге, в диссертации был освещён главным образом процесс разрушения модели взаимоотношений Центра и регионов, в то время как её восстановление, наметившееся после 1998 г., рассмотрено лишь «пунктирно». Понимание факторов, при которых региональные лидеры – активные сторонники

децентрализации и участники «торга», принимают и проводят централистскую политику Москвы, является актуальной задачей для будущих исследований.

Во-вторых, важно более подробно рассмотреть микроуровень процесса взаимоотношений Центра и регионов: взаимоотношения регионального руководства с нижестоящими уровнями власти, общественными организациями, с деловым и научным сообществом возглавляемой территории. Данный аспект был затронут в нашем исследовании в рамках позднесоветского периода. Ограниченный объём диссертации и специфика источниковой базы по данной теме (необходимость многочисленных интервью, привлечения массива периодической печати и разрозненных документальных материалов) не позволили осветить её в должной мере. При этом проведенное нами исследование позволяет предположить, что анализ вышеназванных аспектов позволит приблизиться к ответу на вопрос о причинах малоуспешного опыта децентрализации 1990-х гг., а также о том, почему восстановление потенциала государства произошло «сверху» путём усиления Центра, а не самоорганизации общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Источники

1.1. Опубликованные источники

а) Официальные документы

1. Конституция СССР (1977): Политико-правовой комментарий. — М.: Политиздат, 1982. — 398 с.
2. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Текст]. — М.: Маркетинг, 2007. — 39 с.
3. Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. — 1991. — № 34. — Ст. 1146.
4. Распоряжение Президента РСФСР от 31 августа 1991 г. №33–рп «Об утверждении временного Положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде»: сб. распоряжений Президента РСФСР. 1991 г. Июль-октябрь. — М.: Управление делами Администрации Президента РСФСР, 1991. — С. 47–50.
5. Указ Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1180439> (дата обращения: 12.02.2010).
6. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы социально-экономического развития районов Дальнего Востока». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1233108> (дата обращения: 11.04.2010).
7. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по развитию и государственной поддержке экономики Дальнего Востока и Забайкалья» от 22 сентября 1992 г. URL: <http://graph.documents.kremlin.ru/page.aspx?1;1236399> (дата обращения: 11.05.2010).

8. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению финансовой дисциплины при исполнении федерального бюджета». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1142853> (дата обращения: 05.02.2010).
9. Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1997 г., № 690 «О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1147149> (дата обращения: 10.02.2010).
10. Постановление ЦК КПСС о строительстве Байкало-Амурской железнодорожной магистрали. 8 июля 1974 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898 – 1986). – М.: Политиздат, 1986. – Т. 12. 1971–1975. – 9-е изд. – С. 437–439.
11. Постановление Центрального Комитета КПСС, Совета Министров СССР, Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, Центрального Комитета ВЛКСМ от 18 июня 1986 № 735. «О всесоюзном социалистическом соревновании за успешное выполнение заданий двенадцатой пятилетки». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=409> (дата обращения 12. 12.2010).
12. Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1125.
13. Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 8 октября 1993 г. № 1001 «О неотложных мерах по государственной поддержке экономики Приморского края в 1993 – 1995 годах». URL:

<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=226777#p17>
(дата обращения: 09.02.2010).

14. Постановление Правительства РФ от 4 декабря 1993 г. № 1260 «О мерах по стабилизации социально-экономического положения Хабаровского края на 1993–1996 гг.». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=227091#p17> (дата обращения: 12.02.2010).
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 1995 г. № 450 «О приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/10107839> (дата обращения: 12.02.2010).
16. Устав Коммунистической партии Советского Союза. Утверждён XXII съездом (Москва. 17–31 октября 1961 г.), частичные изменения внесены XXIII съездом КПСС (Москва. 29 марта – 8 апреля 1966 г.) // Программы и Уставы КПСС. – М.: Политиздат, 1969. – С. 368–396.
17. Постановление Пленума ЦК КПСС «О практической работе по реализации решений XIX Всесоюзной конференции» // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988). – М.: Политиздат, 1989. – Т. 15. – С. 656 – 662.
18. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стеногр. отчёт. В 2 т. — М.: Политиздат, 1988. – Т. 1. — 352 с.
19. Двенадцать дел правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=17879> (дата обращения: 15.05.2010).
20. Концепция новой региональной политики. Материалы парламентских слушаний. 6 февраля 1995 года. – М.: Ред.-издат. отдел Аппарата Гос. Думы, 1995. – 176 с.

21. Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы // КПСС. Съезд, 25-й. Материалы XXV съезда КПСС. 1976. М.: Политиздат, 1976. С. 159–238.
22. Основные положения региональной политики в Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/26.html> (дата обращения: 03.07.2009).
23. Положение. «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1180439> (дата обращения: 08.06.2009).
24. Распад СССР: Документы / сост. А.В. Шубин. — М.: ИВИ РАН, 2006. — 286 с.
25. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы. — Хабаровск, 1996. — 62 с.
26. Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=306950> (дата обращения: 03.02.2010).

б) публичные выступления, интервью, заявления первых лиц государства

27. Андропов, Ю.В. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1983. — 320 с.
28. Ельцин, Б. "Сколько сможете проглотить..." // Несостоявшийся юбилей. Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия? /сост.: А.П. Ненароков (рук.), В.А. Горный, Л.Н. Доброхотов, А.И. Кожокина, А.Д. Ткотыхов, А.И. Ушаков. — М.: ТЕРРА, 1992. — 560 с.
29. Горбачёв, М.С. Избранные речи и статьи.— М.: Политиздат, 1987. — Т. 2. — 510 с.
30. Горбачёв, М.С. Избранные речи и статьи.— М.: Политиздат, 1987. — Т. 4. — 511 с.

31. Горбачёв, М.С. О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенограф. отчёт. В 2 т.— М.: Политиздат, 1988. – Т. 1. — 352 с.
32. Отчёт Центрального комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза и очередные задачи партии в области внешней и внутренней политики: Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС тов. Л.И. Брежнева // XXVI съезд Коммунистической партии Советского Союза: Стенограф. отчёт. Том 1. – М.: Политиздат, 1981. – С. 20–99.
33. Политический доклад Центрального комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС тов. Горбачёва М.С. // XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза: Стенограф. отчёт. – М.: Политиздат, 1986. – С.23–122.
34. Как жить России: Встречи, беседы, интервью Председателя Верховного Совета РСФСР Бориса Николаевича Ельцина во время поездки по Дальнему Востоку // Дальний Восток. – 1990. – № 12. – С. 3 – 30.
35. Перестройка неотложна, она касается всех и во всём: сб. материалов о поездке М.С. Горбачёва на Дальний Восток, 25 – 31 июля 1986 г. – М.: Политиздат, 1986. — 95 с.
36. Поездка Л.И. Брежнева по Сибири и Дальнему Востоку: Март-апрель 1978. – М.: Политиздат, 1978. – 56 с.
37. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ "Об укреплении Российского государства". 1994 год. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_1994_god.html (дата обращения 15. 09.2009).

38. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Р.Ф. "О действенности государственной власти в России". 1995 год. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_o_dejjstvennosti_gosudarstvennoi_vlasti_v_rossii_1995_god.html (дата обращения: 13.12.2009).
39. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ. «Порядок во власти – порядок в стране». 1997 год. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_poriadok_vo_vlasti_poriadok_v_strane_1997_god.html (дата обращения: 13.12.2009).

в) аналитические и статистические материалы

40. Амурская областная организация КПСС: 1899 – 1986 гг.: (хроника). – Благовещенск: Амур. отд. Хабар. кн. изд-ва, 1986. – 264 с.
41. О решении задач социально-экономического реформирования // Аналитический вестник. Спец. вып. (О реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского государства» от 24 февраля 1994 г.). С. 12–49. URL: http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/200/index.html (дата обращения: 03.07.2009).
42. Куда качнётся маятник // Аналитический вестник. №6, июнь. М., 1994. С. 29–114.. URL: http://www/council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/202/index.html (дата обращения: 03.07.2009).
43. Об исполнении федерального бюджета 1994 года // Аналитический вестник. № 8, июнь. М., 1994. С. 18–27. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/201/index.html (дата обращения: 03.07.2009).

44. Проблемы привлечения иностранных инвестиций в Россию // Аналитический вестник. № 16, июнь. М., 1995. С. 13–28. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/195/index.html (дата обращения: 03.07.2009).
45. Показатели экономического и социального положения областей дальневосточного региона за 1990 г.: (стат. сб. № по каталогу 249). – Петропавловск-Камчатский: Госкомстат РСФСР Камчат. обл. управ. статистики, 1990. – 80 с.
46. Приморская краевая организация КПСС в период развития и совершенствования социалистического общества (60–80-е годы). – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1987. – 364 с.
47. Численность и размещение населения: Итоги всероссийской переписи населения. В 14 т. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2004. – Т. 1. – 574 с.
- з) публицистика и мемуарная литература*
48. Авен, П. Во главе ФСБ Чубайс принёс бы не меньше пользы, чем на приватизации // Интервью журналу Форбс. URL: <http://www.forbsrussia.ru/interview/45328-petr-aven-vo-glave-fsb-chubais-prines-ne-menshe-polzy-chem-na-privatizatsii> (дата обращения: 05.04.2010.)
49. Бескомпромиссно, наступательно // У карты Тихого океана. – Владивосток, 1983. – № 6. – С. 3–4.
50. Боголюбов, Е. Метод капитана Веселова // Дальний Восток. – 1985. – № 3. – С. 113–118.
51. Бурлацкий, Ф.М. Русские государи: Эпоха реформации. Никита Смелый, Михаил Блаженный, Борис Крутой. — М.: Фирма ШАРК, 1996. – 512 с.
52. Варшавская, Е. Вы выбрали ВАЗ–2101 // За рулём online. URL: <http://moto.zr.ru/a/3280/> (дата обращения: 16.10.2010).

53. Глухов, С. Что там, за горизонтом? Так нужен ли стране Дальний Восток? – Хабаровск: Хабар. кн. изд-во, 1990. – 96 с.
54. Горбачёв, М.С. Жизнь и реформы. В 2 кн. – М.: Новости, 1995. – Кн. 1. – 600 с.
55. Горбачёв, М.С. Понять перестройку... Почему это важно сейчас? — М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. — 400 с.
56. Григорьев, К.А. Перекаты судьбы. Владивосток: Изд-во «Уссури», 1997. – 372 с.
57. Ишаев, В. И. Особый район России. — Хабаровск: Хабар. кн. изд-во, 1998. — 270 с.
58. Кривченко, А.А. Схватка над пропастью: Записки губернатора. – Благовещенск: ООО Издат. компания РИО, 2005. — 592 с.
59. Латкин, С. Времена несбывшихся надежд: Откровения учёного о жизни и экономике. – Владивосток, 2005. – 157 с.
60. Ломакин, В.П. Приморье: вчера, сегодня, завтра. – М., Изд-во полит. литературы, 1981. — 191 с.
61. Млечин, Л.М. Формула власти. От Ельцина к Путину. – М.: ЗАО Изд-во Центрполиграф, 2000. – 570 с.
62. Наздратенко, Е.И. И вся Россия за спиной. – Владивосток: «Уссури», 1999. – 255 с.
63. Необходимость здравого смысла: (Беседа писателя В.М. Тыцких с главой администрации Приморского края Е.И. Наздратенко) // Дальний Восток. – 1994. – № 11. – С. 5–22.
64. Примаков, Е.М. Восемь месяцев плюс... – М.: Мысль, 2001. – 238, [1] с.
65. Проигравший победитель: Интервью М.С. Горбачёва газете «Московский комсомолец». URL: http://www.gorby.ru/rubrs.asp?art_id=24892&rubr_id=22&page=1 (дата обращения: 23.03.2010).
66. Хромовских, Н.Т. Размышление о прожитом. – Владивосток: Изд-во ДВГАЭУ, 1998. – 215 с.

67. Чёрный, А.К. Край свершений и мужества. — М.: Советская Россия, 1982. — 240 с.
68. Чёрный, А.К. Остаюсь дальневосточником. — Хабаровск: «Этнос – ДВ», 1998. — 512 с.
69. Черняев, А.С. Совместный исход: Дневник двух эпох. 1971–1991 годы. — М.: РОССПЭН, 2010. — 1047 с.
70. Яковлев, А.Н. Омут памяти. От Столыпина до Путина: В 2 кн. — М.: "Вагриус", 2001. Кн. 2.— 480 с.

и) периодическая печать

71. Власова, О. Теория развитого капитализма: (Интервью с Крейгом Калхуном) // Эксперт. — 2006. — № 7. — С. 74.
72. Утро России. — Владивосток, 1992. — № 225 (489). — 19 нояб.
73. Утро России. — Владивосток, 1993. — № 12 (531). — 21 янв.
74. Мы придаём важное значение Дальнему Востоку. Интервью посла Индии в России // Утро России. — Владивосток, 1993. — № 69 (531). — 10 апр.
75. Наздратенко, Е.И. Нам необходима стабильность. URL: <http://fishnews.ru/mag/articles/4727> (дата обращения: 11.09.2010).
76. По сеньке ли шапка? // Утро России. — Владивосток, 1991. — № 158 (166). — 15 авг.

1.2. Неопубликованные

ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации)

- Ф. 10156.** Министерство по делам Федерации, национальностей и миграционной политики России (1998–2001). Оп. 1. Д. 145; Оп. 154. Д.31.
- Ф. 10121.** Федеральные органы национальной и региональной политики России (1989–1998). Оп.1. Д. 143; Оп. 2. Д. 28; Д. 151.

РГАСПИ (Российский Государственный архив социально-политической истории)

Ф. 17. Центральный комитет КПСС (ЦК КПСС) (1898, 1903–1991). Оп. 154. Д. 31.

Ф. 595. Редакция журнала "Политическое самообразование" (1957–1989). Оп. 1. Д. 329, 348.

Ф. 606. Академия общественных наук при ЦК КПСС (АОН) (1946–1992). Оп. 1. Д. 2956; Оп. 17. Д. 3050.

ГААО (Государственный архив Амурской области)

Ф. П-1. Амурский областной комитет КПСС. Оп. 62. Д. 103, 145; Оп. 64. Д. 94, 97; Оп. 66. Д. 96; Оп. 67. Д. 142; Оп. 70. Д. 1.

Ф. Р-2286. Администрация Амурской области. Оп. 1. Д. 1, 6, 7, 8, 9, 22, 45, 46, 94, 97, 102, 230, 311, 313, 317.

ГАПК (Государственный архив Приморского края)

Ф. Р-26. Приморский краевой Совет народных депутатов и его исполнительный комитет. Оп. 37. Д. 599, 681, 628, 681, 898, 900, 901.

Ф. П-68. Приморский краевой комитет КПСС. Оп. 56. Д. 489; Оп. 115. Д. 241, 302, 411, 424, 426, 436, 558, 570, 586, 625, 627, 659, 696, 728, 1022; Оп. 117. Д. 1, 22, 133, 241, 242, 257, 281, 302, 354, 424, 428, 557, 570, 586, 588, 771, 773, 831, 834, 928, 929, 930, 1003, 1108, 1124.

Ф. 1694. Оп. 1. Д. 1, 3, 45, 46, 47, 48, 53, 97, 124, 155, 160, 254, 256, 267, 270, 274, 278, 279, 280, 282, 380, 382, 393, 491, 492, 496, 624, 625, 638, 713.

Ф. 1504. Оп. 2. Д. 222.

ГАХК (Государственный архив Хабаровского края)

Ф. Р-2061. Администрация Хабаровского края. Оп. 1. Д. 55, 56, 57, 113, 176, 177, 259, 262, 362, 370, 487.

Ф. П-35. Хабаровский краевой комитет КПСС. Оп. 112. Д. 5, 112, 150, 175; Оп. 113. Д. 1, 20, 110, 155, 129; Оп.115. Оп. 1, 10, 79, 103; Оп. 117. Д. 132, 136, 164, 168, 258, 285, 312, 313, 430, 516, 529.

2. Исследования

2.1. Научные публикации

1. Абрамова, Н.В. Международное торгово-экономическое сотрудничество Дальнего Востока России (1965–1985 гг.) в освещении зарубежных авторов // История Дальнего Востока России (вторая половина XIX – XX в.) в освещении отечественной и зарубежной историографии: сб. науч. статей. – Владивосток: Дальнаука, 2008. — 248 с.
2. Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике. XVI – XX века / В.В. Алексеев, Е.В. Алексеева, К.И. Зубков, И.В. Побережников; Ин-т истории и археологии УрО. — М.: Наука, 2004. — 600 с.
3. Алаев, Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
4. Александер, Дж. Власть, политика и гражданская сфера // Социологические исследования. – 2009. – № 10. – С. 13–17.
5. Алексеев, В.В., Алексеева, Е.В. Распад СССР в контексте теорий модернизации и имперской эволюции // Отеч. история. – 2003. – № 5. – С. 3–20.
6. Афанасьев, М.А. Испытывая политические институты // Pro et Contra. – 1999. – Весна. – Т. 4. – № 2. С. 5–20.
7. Афанасьев, М.А. От вольных орд до Ханской ставки // Pro et Contra. –

1999. – Весна. – Т. 3. – № 3. – С. 88–119.
8. Ахиезер, А.С. Россия: критика исторического опыта: (Социокультурная динамика России). Т. 1: От прошлого к будущему. – Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998. – 804 с.
 9. Бакланов, П.Я. Дальневосточный регион России: проблемы и предпосылки устойчивого развития. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 144 с.
 10. Бляхер, Л.Е. Политические мифы Дальнего Востока // Полис. – 2004. – № 5. – С. 28–39.
 11. Бри, М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. – С. 61–109.
 12. Бродель, Ф. Грамматика цивилизаций. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2008. – 552 с.
 13. Бурдые, П. Социология политики. – М.: Socio Logos, 1993. – 336 с.
 14. Бусыгина, И.М. Политическая регионалистика: учеб. пособие. — М.: Московский гос. ин-т междунар. отношений (Университет); РОССПЭН, 2006. — 280 с.
 15. Буянов, Е.В. Амурский обком КПСС (1948 – 1991) // Вестн. Амур. гос. ун-та. Серия: гуманитарные науки. – Благовещенск, 2004. – Вып. 26. – С. 60–63.
 16. Буянов, Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.). – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2006. – 292 с.
 17. Буянова, Л.В. Избирательные кампании по выборам в органы государственной власти в Амурской области (1989–2005 гг.). – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2007. – 235.
 18. Валлерстайн, И. После либерализма. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 256 с.

19. Валовой, Д. Экономика в человеческом измерении. – М.: Политиздат, 1988. – 384 с.
20. Васецкий, А., Зуев, С. Пути трансформации региональной политики России // Власть. – 2009. – № 9. – С. 81–84.
21. Ващук, А.С. Социальная политика в СССР и её реализация на Дальнем Востоке (середина 40–80-х годов XX в.). – Владивосток: Дальнаука, 1998. – 212 с.
22. Вебер, М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
23. Верт, Н. История советского государства. 1900–1991. / пер. с фр. – М.: Прогресс–Академия, 1992. – 480 с.
24. Весна-89. География и анатомия парламентских выборов /под ред. В.А.Колосова [и др.]. – М.: Прогресс, 1990. – 382 с.
25. Ветчинкин, В.И. Рынок и территория. – Благовещенск: АмурКНИИ ДВО АН СССР, 1991. – 61 с.
26. Вишневский, А.Г. Серп и рубль: Консервативная модернизация в СССР. – М.: ОГИ, 1998. – 432 с.
27. Власть и реформы: От самодержавной к Советской России / Б.В. Ананьич, Р.Ш. Ганелин, В.М. Панях. – М.: Олма-Пресс Экслибрис, 2006. – 734 с.
28. Войшнис, В.Э. Федеральные выборы на территории Дальнего Востока России (1991 – 2004 гг.): монография. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2007. – 312 с.
29. Вопросы экономики Дальнего Востока: Тез. докл. и сообщ. на секции эконом. наук Совета ДВ филиала СО АН СССР по итогам исслед. и науч.-организац. работы. – Владивосток, 1965. – 103 с.
30. Гайдар, Е.Т. Гибель империи: Уроки для современной России. – М.: РОССПЭН. – 448 с.
31. Гайдар, Е.Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. — 656 с.

32. Гайкин, В.А. Евразийское пространство в XXI в. и проект «Туманган» // Российский Дальний Восток и интеграционные процессы в странах АТР: политико-экономические, социально-культурные проблемы: Материалы VI междунар. научно-практической конференции 12 декабря 2008 г. – Владивосток: Мор. гос. ун-т им. адм. Г.И. Невельского, 2009. – С. 54–58.
33. Галкин, А.А. Место перестройки в истории России // Прорыв к свободе: О перестройке двадцать лет спустя (критический анализ). – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — 436 с.
34. Гаман-Голутвина, О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. – М.: Интеллект, 1998. – 416 с.
35. Геллер, М.Я. Российские заметки 1980 – 1990. – М.: «МИК», 2001. – 736 с.
36. Гельман, В., Рыженков, С. Политическая регионалистика России: история и современное развитие. URL: <http://mgimofp.narod.ru/302.htm> (дата обращения: 12.05.2010).
37. Гельман, В.Я. Трансформация и политические режимы: неопределённость и её последствия // Россия регионов: трансформация политических режимов. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. – С 27 – 28.
38. Гельман, В.Я. Тупик авторитарной модернизации // Pro et Contra. – 2009. – № 5–6 (47). – Сентябрь–декабрь. – С.51 – 61.
39. Гельман, В.Я. Центр и регионы в России: От децентрализации к рецентрализации // Федерализм и российские регионы: сб. статей РАН ИНИОН /отв. ред. Н.Ю. Лапина, В.П. Мохов. — М., 2006. – С. 95–118.
40. Гордон, Л. А., Клопов, Э. В. Потери и обретения в России девяностых: Историко-социологические очерки экономического положения народного большинства. Т. 1: Меняющаяся страна в меняющемся мире: предпосылки перемен в условиях труда и уровне жизни. — М.: УРСС, 2000. — 304 с.
41. Даль, Р. О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 208 с.

42. Дальний Восток России: экономический потенциал. – Владивосток: Дальнаука, 1999. – 594 с.
43. Дарькин, С.М. Тихоокеанская Россия: стратегия, экономика, безопасность. — М.: Дело, 2007. – 440 с.
44. Дерлугьян, Г. Адепт Бурдые на Кавказе: Эскизы к биографии в миросистемной перспективе. – М.: Издат. дом «Территория будущего», 2010. – 560 с.
45. Дерлугьян, Г. Стабилизационная политсистема в поисках динамизма? // 1-й ежегодный доклад Института общественного проектирования «Оценка состояния и перспектив политической системы Российской Федерации в 2008 году – начале 2009 года». – М., 2009. – С. 13–32. URL: http://www.inop.ru/files/Doklad_mr.pdf (дата обращения: 11.04.2010).
46. Иванов, В. Путин и регионы. Централизация России. – М.: Изд-во «Европа», 2006. — 240 с.
47. Ильин, М. Российский Дальний Восток в геополитической системе координат азиатско-тихоокеанского региона. URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/far-east/coordinate-system/ (дата обращения 15.06.2010).
48. Ильиченко, М.С. Институализация практик взаимодействия Центра и регионов в постсоветской России // Политическая наука. Вып. 3: «Современные институциональные исследования: состояние, проблемы, перспективы»: Сб. науч. трудов/ РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки; Рос. ассоц. полит. науки / Гл. ред. акад. РАН Ю.С. Пивоваров. – М., 2009. – С.159–179.
49. Ишаев, В.И., Минакир, П.А. Дальний Восток России: реальности и возможности экономического развития. — Хабаровск: ДВО РАН, 1998. — 140 с.

50. Казанцев, М.Ф. Институционально-правовые проблемы федеративного устройства России // Федерализм власти и власть федерализма. – М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. – С. 20–50.
51. Каппелли, О. «До-современное» государственное строительство в постсоветской России // Прогнозис. – 2009. – № 1 (17). – С. 131 – 175.
52. Каррер д'Анкос, Э. Евразийская империя: История Российской империи с 1552 г. до наших дней. – М.: РОССПЭН, 2007. — 367 с.
53. Каспэ, С. Постсоветские нации в саду расходящихся тропок // Россия в глобальной политике. – 2009. – Т. 7. – № 6. – Ноябрь – декабрь. – С. 154 – 163.
54. Каспэ, С. Центры и иерархии: пространственные метафоры и западная политическая форма. – М.: Московская школа политических исследований, 2007. – 320 с.
55. Ким, Сын Чжун. Российский Федерализм в действии. Взаимоотношения центральной и региональной властей в современной России (на примере Приморского края). – М.: Русская панорама, 1999. – 159 с.
56. Коллинз, Р. Предсказание в макросоциологии: Случай советского коллапса // Время мира: Альманах. Вып. 1.: Историческая макросоциология в XX веке / под ред. Н.С. Розова. – Новосибирск, 2000. – С. 234–278.
57. Концептуальные вопросы программы государственной поддержки экономики Дальнего Востока в условиях перехода к рынку: Науч. докл. Дальневост. НИИ рынка; Приамур. рус. геогр. о-во. – Хабаровск, 1992. – 34 с.
58. Кордонский, С.Г. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. 2-е изд. — М.: ОГИ, 2006. — 240 с.
59. Корнаи, Я. Социалистическая система. Политическая экономия коммунизма. – М.: НП "Журнал Вопросы экономики», 2000. – 672 с.

60. Косова, Л.Б. Нереализованные возможности: механизмы мобильности в советском и постсоветском обществе // Общественные науки и современность. – 2009. – № 6. – С. 96–107.
61. Кревельд-ван, М. Расцвет и упадок государства. – М.: ИРИСЭН, 2006. – 544 с.
62. Кротков, В. Два понимания глобальной трансформации. Марксистская и либеральная интерпретации отечественной социально-политической трансформации 1980 – 1990-х годов // Свободная мысль. – 2009. – № 9 (1604). – С.107–116.
63. Крыштановская, О. Анатомия Российской элиты. — М.: Захаров, 2004. – 470 с.
64. Курашвили, Б.П. Страна на распутье... (Потери и перспективы перестройки). — М.: Юрид. лит., 1990 – 176 с.
65. Лаврентьев, А.В. Изменение внешнеэкономической политики государства на Дальнем Востоке СССР (вторая половина 1980-х – 1991 гг.): основные результаты и противоречия // Гуманитарные науки в Сибири. –2009. – № 2. – С. 119–123.
66. Лапкин, В.В., Пантин, В.И. Ритмы международного развития как фактор политической модернизации России // Полис. – 2005. – № 3. – С. 44 – 58.
67. Ларин, В.Л. Дальний Восток России в контексте мировой истории: от прошлого к будущему // Дальний Восток России в контексте мировой истории: от прошлого к будущему: Материалы междунар. науч. конф. – Владивосток, 1997. – С. 5–11.
68. Ларин, В.Л. Периферия «свехдержав»: Дальний Восток России в российско-китайских, российско-американских и российско-японских отношениях на рубеже веков // Вестник ДВО РАН. – Владивосток, 2002. – № 1. – С. 3–16.

69. Ларин, В.Л., Плаксен, Е.А., Приморье: перспективы развития через призму общественного мнения // Россия и АТР. – Владивосток, 1993. – № 1. – С. 5–21.
70. Левин, М. Советский век / пер. с англ. В. Новикова, Н. Копелянский. – М.: Изд-во «Европа», 2008. – 680 с.
71. Ливен, Д. Российская империя и её враги с XVI века до наших дней / Пер. с англ. А. Козлика, А. Платонова. — М.: Изд-во "Европа", 2007. — 688 с.
72. Лысенко, В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. — М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. – 875 с.
73. Маергойз, И.М. Уникальность экономико-географического положения советского Дальнего Востока и некоторые проблемы его использования в перспективе // Вестн. МГУ. – 1974. – № 4. – С.5.
74. Мак-Нил, У. В погоне за мощью: Технология, вооружённая сила и общество в XI – XX веках. – М.: Территория будущего, 2008. – 456 с.
75. Марченко, Г., Мачульская О. Регионы России: справочник. – М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 1997. – 488 с.
76. Мау, В.А. Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы //Экономическая история: Ежегодник. 2008. — М.: РОССПЭН, 2009. – С. 359–419.
77. Мау, В.А. Экономика и власть: Политическая история экономической реформы в России, 1985 – 1994 гг. — М.: "Дело Лтд", 1995. – 112 с.
78. Медведев, Р.А. Почему распался Советский Союз? // Отеч. история. – 2003. – № 4. – С. 112 – 121.
79. Медушевский, А.Н. Теория конституционных циклов. — М.: ГУ ВШЭ, 2005. — 574 с.
80. Микульский, К.И., Роговин, В.З., Шаталин, С.С. Социальная политика КПСС. – М.: Политиздат, 1987. — 352 с.

81. Минакир, П. А. Экономика регионов. Дальний Восток. – М.: Экономика, 2006. – 848 с.
82. Миронов, Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало – XX в.). – СПб.: «Дмитрий Буланин», 2000. – Т. 2. – 568 с.
83. Моисеев, Н.Н. Размышления о современной политологии.- М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. — 216 с.
84. Моисеева, Л.А., Ващук, А.С. История предпринимательства на Дальнем Востоке России в конце XX – конце XXI в. – Владивосток: Дальнаука, 2006. — 348 с.
85. Найшуль, В. История реформ 90-х и ее уроки. URL: <http://polit.ru/lectures/2004/04/21/vaucher.html> (дата обращения: 11.05.2010).
86. Наумов, В. Тонус жизни // Дальний Восток. – 1985. – № 10. – С. 99.
87. Нельсон, Л.Д., Кузес, И.Ю. Группы интересов и политический срез российских экономических реформ (Критическая версия) // Полис. – 1995. – № 6. – С. 81–86.
88. Ноженко, М., Стародубцев, А. Одна научная загадка, или почему губернаторы согласились с Президентом // Федерализм и российские регионы: Сб. ст. РАН ИНИОН. /отв. ред. Лапина Н.Ю., Мохов В.П. – М., 2006. – С. 55–67.
89. Ослунд, А. Россия: рождение рыночной экономики: пер. с англ. — М.: Республика, 1996. — 430 с.
90. Паппэ, Я.Ш., Галухина, Я.С. Российский крупный бизнес: первые 15 лет: Экономические хроники 1993 – 2008 гг. — М.: ГУ ВШЭ, 2009. — 423 с.
91. Пастухов, В.Б. Российский федерализм: политическая и правовая практика // Обществ. науки и современность. –2003. – № 3. – С. 53–65.
92. Перестройка: двадцать лет спустя: Доклад Горбачёв–Фонда //Прорыв к свободе: О перестройке двадцать лет спустя (критический анализ). – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — 436 с.

93. Перспективы Приморского края в условиях перехода к рынку в свете геостратегических и экономических интересов России. – М.: Наука, 1994. – 256 с.
94. Петров, Н. Федерализм по-русски // Pro et Contra. – 2000. – Зима. – Т. 5. – № 1. – С. 7–33.
95. Писаренко, Н. Внешнеэкономические связи Хабаровского края и КНР // Перспективы дальневосточного региона: население, миграция, рынки труда /под ред. Г. Витковской и Д. Тренина. — М.: Гендальф, 1999. — С. 82–84.
96. Пихоя, Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945 – 1991. Изд. второе, испр. и доп. — Новосибирск: Сибирский хронограф, 2000. – 684 с.
97. Пихоя, Р.Г., Соколов, А.К. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х – 1991 гг. – М.: РОССПЭН; Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. – 423 с.
98. Пихоя, Р.Г., Соколов, А.К. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х – 1991 гг. – М.: РОССПЭН; Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. — 423 с.
99. Погосян, В.Г. Модернизация в дискурсе исторической социологии // Вестн. МГУ. – Серия 18, Социология и политология. – 2009. – № 4. – С. 81–96.
100. Проблемы модернизации России: Вестн. РМИОН. — Вып. 2. — Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008. — 264 с.
101. Прокапало, О.М. Социально-экономический потенциал субъектов федерации российского Дальнего Востока. — Хабаровск: Изд-во Хабар. гос. техн ун-та, 1999 – 143 с.
102. Райнерт, Э. Забытые уроки прошлых успехов. URL: http://www.expert.ru/printissues/expert/2010/01/zabutue_uroki_proshluh_uspehov/ (дата обращения: 11.09.2010).

103. Регионы России в 1998 г.: Ежегод. прил. к «Политическому альманаху России» / под ред. Н. Петрова; Моск. Центр Карнеги. – М.: Гендальф, 1999. – 267 с.
104. Рогов, К.Ю. Демократия – 2010: прошлое и будущее плюрализма в России // Pro et Contra. – 2009. – № 5–6 (47). – Сентябрь–декабрь. – С.6–30.
105. Роккан, С. Методы и модели в сравнительном исследовании формирования наций // Политическая наука: Научное наследие Стейна Роккана: сб. науч. ст. — М.: ИНИОН РАН, 2006. — С. 102–134.
106. Россия на рубеже XXI века: власть в регионах. Альбом (источник). – М.: ИД "Человек & Карьера", 1997. — 382 с.
107. Россия регионов: трансформация политических режимов / В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. – М.: изд-во «Весь Мир», 2000. – 375 с.
108. Рябченко, Н.П. КНР – СССР: Годы конфронтации (1969–1982). – Владивосток: Дальнаука, 2006. – 160 с.
109. Савельева, И.М., Полетаев, А.В. Знание о прошлом: теория и история. В 2 т. – СПб.: Наука, 2006. – Т.2. – 751 с.
110. Саква, Р. Путин: выбор России. – М., ОЛМА-ПРЕСС, 2005. — 480 с.
111. Саква, Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4 (29). – С. 98–112.
112. Салмин, А.М. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 2. – С. 40–60.
113. Смирнов, В.С. Экономические причины краха социализма в СССР // Отеч. история. – 2002. – № 1.
114. Советская экономика: новое качество роста: учеб. пособие для системы политической учёбы / под. ред. Л. И. Абалкина. — М.: Политиздат, 1988. – 350 с.

115. Солник, С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990–1995 // Полис. – 1995. – № 6. – С. 95 – 107.
116. Стародубровская, И.В., Мау, В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. Изд. 2-е, доп. – М.: Вагриус, 2004. – 511 с.
117. Тарасов, П.В. О перспективах развития и размещения производительных сил Дальнего Востока // Вопр. экономики Дальнего Востока: Тез. докл. и сообще. на секции эконом. наук Совета ДВ филиала СО АН СССР по итогам исслед. и науч.-организац. работы. – Владивосток, 1965. – С. 16 – 20.
118. Теоретические проблемы региональной политики и региональное реформированию. Кн. 1. Теоретические основы региональной политики / Л.В. Маркин, Н.Т. Агафонов, К.Э. Аксёнов [и др.] – СПб., Петрополис, 1994. – 144 с.
119. Теоретические проблемы региональной политики и региональное реформирование. Кн. 1: Теоретические основы региональной политики. – СПб.: ТОО ТК Петрополис, 1994. – 144 с.
120. Тилли, Ч. Демократия. – М.: АНО "Институт общественного проектирования", 2007. – 263 с.
121. Тилли, Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990 – 1992 гг. – М.: Издат. дом "Территория будущего", 2009. – 360 с.
122. Трейвиш, А., Шупер, В. Теоретическая география, геополитика и будущее России // Свободная мысль. – 1992. – № 12. – С. 23 – 33.
123. Туровский, Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. — М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.
124. Туровский, Р.Ф. Центр и регионы: Проблемы политических взаимоотношений. – М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.
125. Турчин, П.В. Историческая динамика: На пути к теоретической истории: пер. с англ. – М.: Изд-во ЛКИ, 2007. – 368 с.

126. Федерализм власти и власть федерализма. – М., ТОО «ИнтелТех», 1997. – 875 с.
127. Фонотов, А.Г. Россия: от мобилизационного общества к инновационному. – М.: Наука, 1993. – 272 с.
128. Фридман, Л.А. Россия в мировом экономическом пространстве // Аналит. вестник. – 1994. – № 4. – Июль. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/204/index.html (дата обращения: 12.06.2010).
129. Фурсов, А. Кошмар светлого будущего. URL: http://www.interlos.ru/2007/04/25/andrejj_fursov_koshmar_svetlogo_budushhego.html. (дата обращения: 11.05.2010).
130. Фурсов, А.И. Мифы перестройки и мифы о перестройке // Социолог. исследования. – 2006. – №1. – С. 31–36.
131. Хантингтон, С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М.: Прогресс – Традиция, 2004. – 480 с.
132. Харви, Д. Краткая история неолиберализма. – М.: Поколение, 2007. – 288 с.
133. Хмурый сентябрь 1983 года // Свободная мысль. – 2008. – № 10 (593). – С. 148.
134. Хорев, Б.С. Региональная политика в СССР: (экономико-географический подход). – М.: Мысль, 1989. – 288 с.
135. Центр и периферия в региональном развитии / О.В. Грицай, Г.В. Йоффе, А.И. Трейвиш. – М.: Наука, 1991. – 168 с.
136. Черняев, А. Логика перестройки // Свободная мысль. – 2005. – № 4. – С. 106–126.
137. Чичканов, В.П. Дальний Восток: стратегия экономического развития. — М.: Экономика, 1988. — 247 с.
138. Шеллинг, Т. Стратегия конфликта. – М.: ИРИСЭН, 2007. – 366 с.
139. Шинковский, М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2000. – 336 с.

140. Шляпентох, В. Современная Россия как феодальное общество: Новый взгляд на постсоветскую эру: пер. с англ. – М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2008. — 328 с.
141. Шубин, А.В. Золотая осень, или Период застоя: СССР в 1975 – 1985 гг. — М.: Вече, 2008. — 352 с.
142. Шубин, А.В. Парадоксы перестройки: Упущенный шанс СССР. — М.: Вече, 2005. — 480 с.
143. Шумпетер, Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия: пер. с англ. — М.: Экономика, 1995. – 540 с. – Гл. 7. Процесс «созидательного разрушения». URL: http://libertarium.ru/lib_capsocdem_ (дата обращения: 11.09.2010).
144. Эйдлин, Ф. Сила и бессилие системы коммунистической власти // Полис. – 1991. – № 6. – С. 84–92.
145. Экономическая история: Ежегодник. – 2008. – М.: РОССПЭН, 2009. – 479 с.

2. Диссертации и авторефераты диссертаций

146. Арчаков, М.К. Деятельность региональных отделений политических партий и движений в 90-е гг. XX в.: дис. ... канд. ист. наук. – Благовещенск, 2004. – 221 с.
147. 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. – 463 с.
148. Голощапов, Р.В. История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России (1990–2000 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2002.
149. Деревянко, А.П. Строительство Байкало-Амурской железнодорожной магистрали (1974 – 1984 гг.). Истор. опыт: дис. ... д-ра ист. наук. – Владивосток, 1984. – 459 с.

150. Зеленцов, В.В. Социалистическое соревнование на Дальнем Востоке СССР (на примере деятельности трудовых коллективов морского флота и транспортных узлов (1971–1987 гг.): дис. ... канд. ист. наук. – Владивосток, 1989. – 227 с.
151. Кинько, Д.В. Региональная политика постсоветской России: содержание и тенденции развития: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2006. 157 с.
152. Козлова, Л.В. «Становление и развитие регионального телевидения во второй половине XX начале XXI вв. (На материалах Амурской области): дис. ... канд. ист. наук. – Хабаровск, 2006. – 210 с.
153. Кобяков, И.П. Партийное руководство социалистическим соревнованием в сельскохозяйственном производстве в годы восьмой пятилетки (на материалах Амурской областной партийной организации (1966 – 1970 гг.): дис. ... канд. ист. наук – Благовещенск, 1973. – 209 с.
154. Назимов, М.Ю. Социально-экономические факторы интенсивного развития региона (на примере Дальнего Востока): дис. ... канд. эконом. наук. – М., 1989.
155. Хамидулин, В. С. Взаимоотношения между Центром и регионами России в конце XX – начале XXI века: опыт, проблемы и перспективы (на примере Приморского края): автореф. дисс. ... канд. полит. наук. – Владивосток, 2008. – 22 с.

3. Электронные ресурсы

а) официальные сайты органов государственной власти России

Совет Федерации РФ: [сайт]. URL: <http://www.council.gov.ru>

Президент РФ: [сайт]. URL: <http://graph.document.kremlin.ru>

б) правовые поисковые системы Интернет

ГАРАНТ – информ.-прав. портал: [сайт]. URL: <http://base.garant.ru>

Интернет-версии системы Консультант-Плюс: законы РФ и другие нормативные документы: [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru>

в) информационно-новостные ресурсы

ПОЛИТ.РУ: [сайт]. URL: <http://www.polit.ru>

г) сайты периодических изданий

Expert.ru – Новости, анализ, прогнозы в сфере экономики и бизнеса, общества и политики: [сайт]. URL: <http://www.expert.ru>

Fishnews.ru – Новости рыболовства – Российское Информационное агентство: [сайт]. URL: <http://fishnews.ru>

Forbes.ru – Новостной сайт о бизнесе, финансах, карьере и стиле жизни: [сайт]. URL: <http://www.forbes.ru>

д) сайты организаций

Московский Либертариум: ин-т свободы: [сайт]. URL: <http://libertarium.ru>

ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия: [сайт]. URL: <http://www.intelros.ru>

Стратегия России: [сайт]. URL: <http://www.sr.fondedin.ru>

Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев Фонд): [сайт]. URL: <http://www.gorby.ru>

Институт Общественного Проектирования (ИНОП): Исследования. Программы. Проекты. Решения: [сайт]. URL: <http://www.inop.ru>

Фонд "Общественное мнение": [сайт]. URL: <http://www.fom.ru>

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица 1

Доля рассматриваемых регионов в основных показателях России и Дальнего Востока

Территория

№№	Регионы	Площадь, тыс.км ²	Доля	
			от Дальнего Востока, в %	в РФ, в %
1.	Приморский край	165,9	2,7	1
2.	Хабаровский край	788,6	12,7	4,6
3.	Амурская обл.	363,7	5,8	2,1

Население в 1989 и 1998 гг.

№№	Регионы	Общая численность, в тыс. чел		Доля			
				от Дальнего Востока, в %		в РФ, в %	
		1989 г.	1998 г.	1989 г.	1998 г.	1989 г.	1998 г.
1.	Приморский край	2253,4	2216,9	28,3	30,2	1,5	1,5
2.	Хабаровский край	1824,5	1545,8	22,9	21	1,2	1,05
3.	Амурская обл.	1057,8	1023,2	13,3	13,9	0,7	0,69

Доля в ВВП на 1995–1996 гг.

№№	Регионы	Доля	
		от Дальнего Востока на 1996 г., в %	от РФ на 1995 г., в %
1.	Приморский край	21	1,4
2.	Хабаровский край	20,2	1,1
3.	Амурская обл.	12	0,6

Таблица составлена на основе источников: Показатели экономического и социального положения областей Дальневосточного региона за 1990 г. (стат. сборник № по каталогу 249) – Петропавловск-Камчатский: Госкомстат РСФСР Камчат. обл. управление статистики, 1990. – С. 5; Прокопало О.М. Социально-экономический потенциал субъектов Федерации Российского Дальнего Востока. Хабаровск: Изд-во Хабар. гос. тех. ун-та, 1999. С. 9–12, 19; Дальний Восток России: экономический потенциал. Владивосток: Дальнаука, 1999. – С. 420, 424–426; Численность и размещение населения: Итоги всероссийской переписи населения в 14 т. – М.: ИИЦ «Статистика России» - статистика, 2004. – Т. 1. – С. 7, 262, 266, 271, 274.

Теоретическая лестница



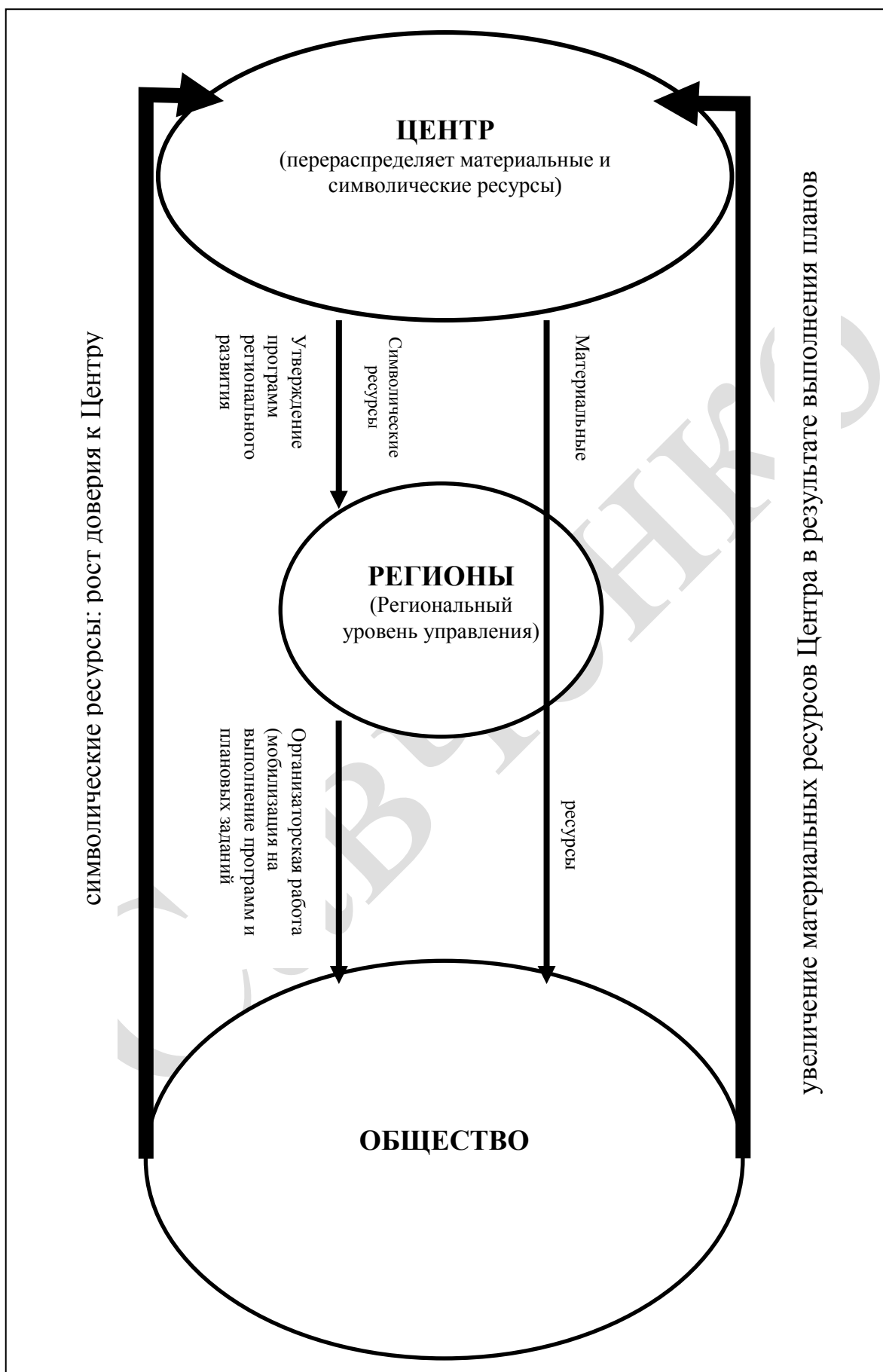
В данной «теоретической лестнице» каждый вышестоящий уровень выступает в роли охватывающей теории для нижестоящего.

Рис. 1.

**Взаимосвязь характеристик и явлений
в истории взаимоотношений Центр–регион**

№	Государственный потенциал	Эффективность изъятия	Тип правления	Взаимоотношения Центр-регион
1	высокий	высокая	прямое	управление
2	средний	снижающаяся	Прямое/ непрямое	Торг/управление
3	низкий	низкая	непрямое	Торг/борьба

**Модель обмена ресурсами
между центральным и региональным уровнями управления
в 1970 – 1980-е гг. (идеальный тип)**



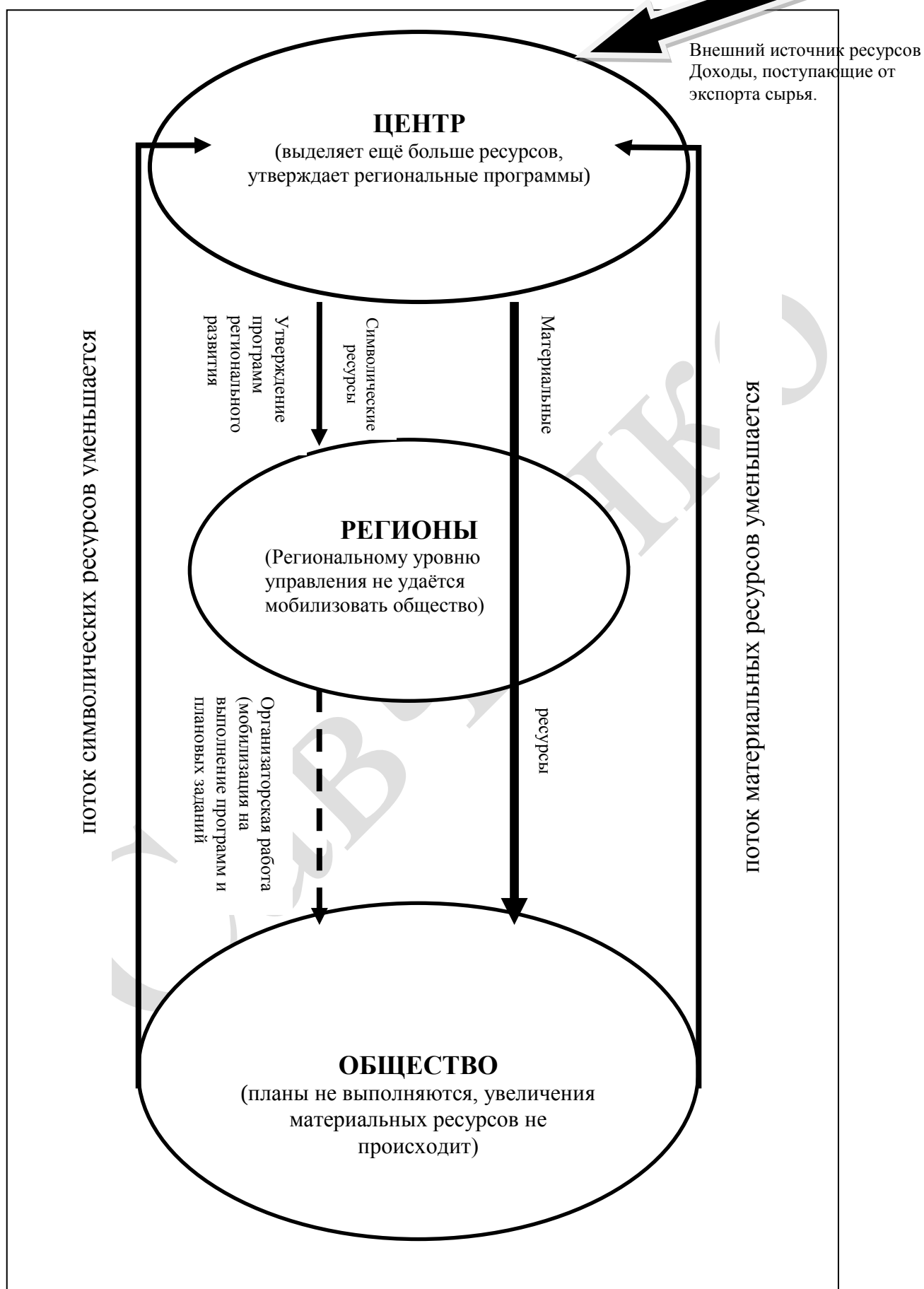
Примечание: согласно данной модели, взаимоотношения Центр-регион в 1970 – 1980-е гг. основывались на эффективных мобилизации и распределении ресурсов. На основе оказываемого Центром «доверия» (принятия решений по развитию того или иного региона) и выделения централизованных материальных ресурсов, региональный уровень управления должен был мобилизовать общество на достижение поставленных целей (т.е. на выполнение планов и программ развития). В результате выполнения и перевыполнения планов должно было происходить два следствия:

- улучшение жизни большинства людей и, как следствие, рост поддержки Центра;

- выполнение и перевыполнение планов должно было вести к постоянному увеличению централизованных материальных ресурсов и, следовательно, возможностей Центра по их перераспределению (т.е. для принятия новых программ развития).

В идеальном варианте, такая модель была нацелена на непрерывный рост материальных и символических ресурсов Центра, который оказывался зависимым от эффективной работы регионального уровня управления, призванного мобилизовать общество. К сер. 1980-х гг. данная модель подверглась значительной деформации (см. приложение 5).

**Модель обмена ресурсами
между центральным и региональным уровнями управления
в 1970–1980-е гг. (деформации)**



Примечание. Как видно из данной модели, поток ресурсов от общества к Центру стал уменьшаться (графически это выражено в более тонких стрелках идущих от общества к Центру). Одна из важнейших причин этого процесса заключалась в сокращении потенциала регионов по мобилизации общества (данный процесс выражен на рисунке пунктирной стрелкой). Однако это далеко не сразу привело к разрушению системы взаимоотношений Центр–регион, так как провалы в мобилизации ресурсов общества вплоть до сер. 1980-х гг. компенсировались обильными поступлениями финансовых средств от экспорта сырья («внешний источник ресурсов» - жирная стрелка в верхнем правом углу рисунка). Противоречия между Центром и регионами могли начаться тогда, когда поток ресурсов из внешнего источника значительно уменьшался, или же потребности государства в ресурсах резко возрастали. Во второй половине 1980-х в СССР и первое, и второе условие сформировались почти одновременно.

Савченко

**Первые секретари
крайкомов и обкомов КПСС и главы администраций
Приморского, Хабаровского краёв и Амурской области
(сер 1980-х – 1999 годы)**

**ПРИМОРСКИЙ КРАЙ
Первые секретари**

1. 1969 – 1984 гг. – В.П. Ломакин
2. 1984 – 1989 гг. – Д.Н. Гагаров
3. 1989 – 1990 гг. – А.А. Волынцев
4. 1990 – 1991 гг. – А.С. Головизин (с 12 мая 1990 г. по 23 августа 1991 г – первый секретарь Приморского крайкома Коммунистической партии РСФСР).

Главы администраций

1. 1991 – 1993 гг. – В.С. Кузнецов (с 9 апреля 1990 по 8 октября 1991 – председатель Приморского крайисполкома; 8 октября 1991 г. Указом Президента назначен главой администрации Приморского края)
2. 1993 – 2001 гг. – Е.И. Наздратенко (24 мая 1993 г. назначен главой администрации Приморского края; 17 декабря 1995 г. избран губернатором Приморского края)

**ХАБАРОВСКИЙ КРАЙ
Первые секретари**

1. 1970 – 1988 гг. А.К. Чёрный
2. 1988 – 1990 гг. В.С. Пастернак
3. 1990 – 1991 гг. С.А. Маркаров (с 12 мая 1990 г. по 23 августа 1991 г – первый секретарь Хабаровского крайкома Коммунистической партии РСФСР).

Главы администраций

1. 1991 – 2008 гг. В.И. Ишаев (24 октября 1991 Указом Президента назначен главой администрации Хабаровского края. 7 декабря 1996 г. избран главой администрации Хабаровского края)

**АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ
Первые секретари**

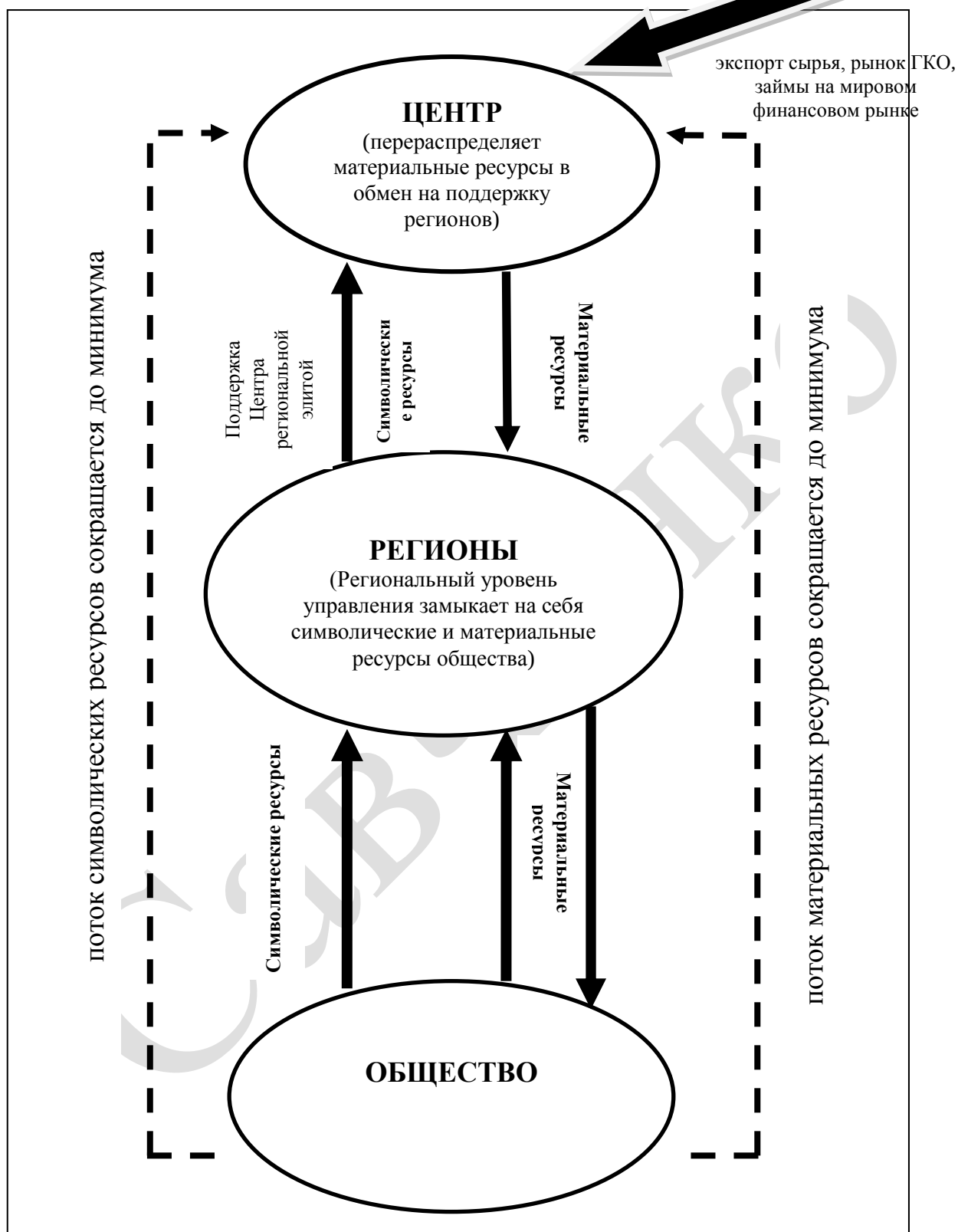
1. 1964 – 1985 гг. – С.С. Авраменко
2. 1985 – 1990 гг. – Л. В. Шарин
3. 1990 – 1991 гг. – В. Н. Шилов (с 12 мая 1990 г. по 23 августа 1991 г – первый секретарь Амурского обкома Коммунистической партии РСФСР).

Главы администраций

1. 1991 – 1993 гг. – А.А. Кривченко (8 октября 1991 г. Указом Президента РСФСР назначен главой администрации Амурской области)
2. 1993 (апрель – октябрь) – А.В. Сурат 25 апреля 1993 г. избран главой администрации Амурской области, отстранен от должности Указом Президента в октябре 1993 г.)
5. 1993 – 1994 гг. – В.П. Полеванов назначен и.о. главы администрации Амурской области Указом Президента РФ 18 декабря 1993 г.
6. В.Н. Дьяченко назначен главой администрации Амурской области Указом Президента РФ 3 декабря 1994 г.
7. Ю.Г. Ляшко назначен главой администрации Амурской области Указом Президента РФ 3 июня 1996 г.
8. А.Н. Белоногов избран главой администрации Амурской области 23 марта 1997 г.

Источник: Буянов Е. В. Органы государственной власти Дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х – 90-е годы XX века): дис. д-ра.ист. наук. Благовещенск, 2003. Т. 2: Приложения, с. 147–149; 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. 464, 466. (Приложения).

Постсоветская модель обмена ресурсами
между центральным и региональным уровнями управления
1990-е гг.



Примечание. Постсоветская модель взаимоотношений Центр-регион демонстрирует последствия крушения советской модели мобилизации и перераспределения ресурсов. Центр, испытывавший с конца 1980-х и на протяжении почти всех 1990-х гг. дефицит материальных средств, лишился и поддержки населения (графически это выражено в левой пунктирной стрелке на рис.) Но ко второй половине 1990-х гг. такую поддержку смогло получить большинство губернаторов.

В этих условиях Президент РФ Б.Н. Ельцин пошёл на максимальные уступки регионам и к концу 1990-х гг. Россия стала «самой децентрализованной федерацией мира», в которой региональная доля общего бюджета страны составляла до 60%. (графически это выражено в правой пунктирной стрелке на рис.). Вместе с тем, региональный уровень также не справлялся с мобилизацией ресурсов общества и стремился «выбивать» их у Центра.

В итоге, взаимоотношения обеих сторон строились на обмене ресурсами, в котором регионы предоставляли Центру символические ресурсы (поддержка тех или иных решений Москвы, поддержка Б.Н. Ельцина во время президентских выборов и пр.) в обмен на финансовые вливания. Центр, в свою очередь, всё больше зависел от внешнего источника ресурсов, который представлял собой уже не только экспорт сырья, но и заёмные средства с внутреннего и внешнего рынков.

Источник: модель составлена на основе диссертационного исследования автора. Доля регионов в консолидированном бюджете страны взята из следующих работ: Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 2. С. 59–60; 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. 98.

**Контурь
основных расколов во взаимоотношениях
Центра и регионов юга Дальнего Востока (1990-е гг.)**

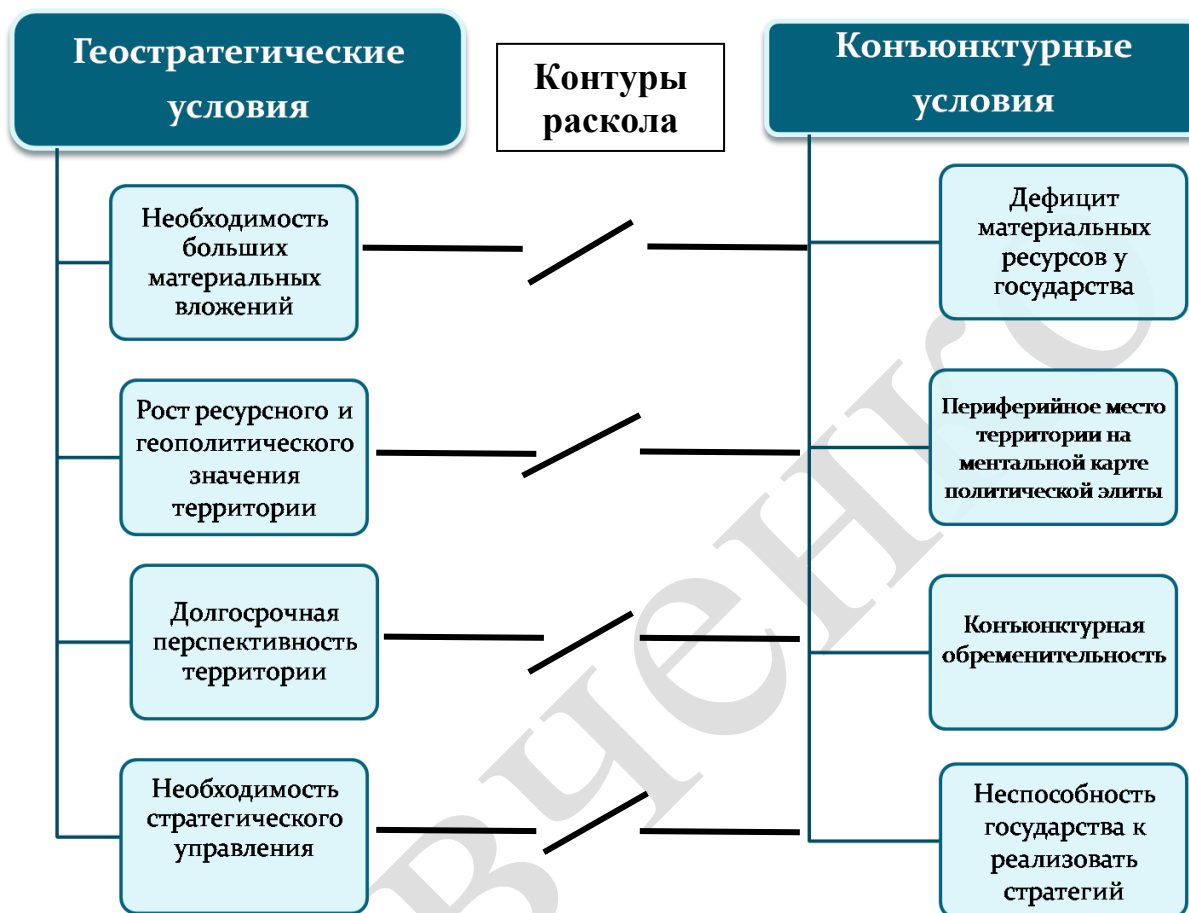


Рис. 2

**Механизм воспроизводства слабого потенциала государства
в 1985–1990-е гг.**

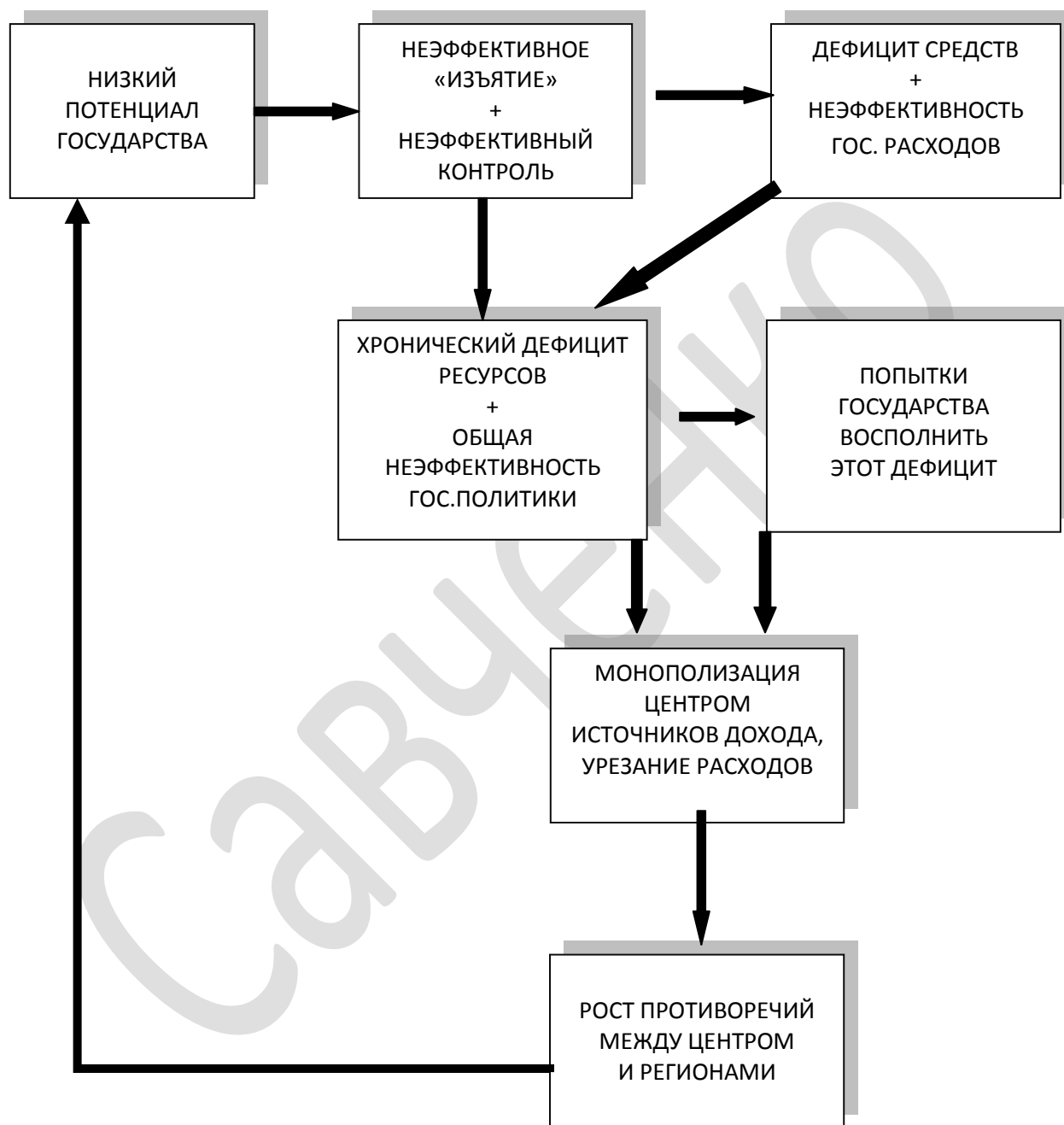


Рис. 3

Источник: схема выполнена на основе диссертационного исследования автора