

Светлана Геннадьевна Коваленко¹
ostina@list.ru

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ЭЛИТА НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ В 1990-е гг.: ЛИДЕРЫ РЕГИОНОВ И ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ

Статья посвящена процессу трансформации управленческой элиты и изменению системы властных отношений на Дальнем Востоке в годы кардинальных государственных реформ. Взаимоотношения федеральной и региональной власти в то время представляли собой один из главных вопросов российской действительности. Этот процесс был органически связан с формированием новой модели государственного управления, которая де-юре отличалась от советской, но де-факто наследовала многие её особенности, в частности приоритет исполнительной власти над законодательной. После распада СССР борьба за власть и сферы влияния на Дальнем Востоке, без сомнения, приобрела новые черты. Ориентация Б.Н. Ельцина на региональных лидеров во многом сформировала региональное политическое пространство. Но в 1990-е гг. на местах происходили свои политические процессы, которые оказывали гораздо большее влияние на социально-экономическую жизнь территорий, чем формальные директивы из Центра. Кроме этого, сложившиеся за предшествующие десятилетия неформальные отношения Центра и регионов, как и стремление новых лидеров реализовать свои амбиции, серьёзно влияли на данный процесс. В статье проанализирована роль губернаторов в осуществлении государственных преобразований и их отношения с центральной властью. Гайд-интервью с представителями управленческой элиты позволили определить их отношение к происходившим изменениям и наиболее значимые особенности политического поля. Автором охарактеризованы региональные черты политической трансформации и обозначены последствия новой государственной стратегии для политического процесса на Дальнем Востоке.

Ключевые слова: трансформация управленческой системы, региональная элита, Дальний Восток России, губернаторы.

Svetlana G. Kovalenko¹
ostina@list.ru

THE MANAGERIAL ELITE IN THE RUSSIAN FAR EAST IN THE 1990s: REGIONAL LEADERS AND THE VERTICAL OF POWER

The article is devoted to the process of transformation of the managerial elite and changes in the system of power relations in the Far East during the years

¹ Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток, Россия.
Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia.

of radical Russian reforms. The relationship between the federal and regional authorities at that time was one of the main issues of Russian reality. This process was organically connected with the formation of a new model of public administration, which, de jure was different from the Soviet one, but de facto inherited many of its features, in particular, the priority of the executive branch over the legislative power. After the collapse of the USSR, the struggle for power and spheres of influence in the region acquired new features. Boris Yeltsin's focus on regional leaders largely shaped the regional political space. But in the 1990s, the regions had their own political processes, which had a much greater impact on socio-economic life than the formal directives from the Center. In addition, the informal relations between the Center and the region that had developed over the previous decades, as well as the desire of the new leaders to realize their ambitions, seriously affected this process. The role of the governors and their relations with the central government are shown. Guide interviews with representatives of the managerial elite revealed their attitude to the ongoing processes and the most significant features of the political field. The author describes the regional features of political transformation and the consequences of the state strategy for the political process in the Far East.

Keywords: transformation of the management system, regional elite, Russian Far East, governors.

В России время с 1993 по 2000 г. может быть охарактеризовано как управленческая революция, так как именно тогда в стране начался новый этап в трансформации властных отношений. В условиях прекращения деятельности Советов народных депутатов возрастает роль исполнительной власти, в регионах ключевую роль начинают играть фигуры губернаторов. Все эти события сопровождаются острой политической борьбой между представителями разных политических и общественных сил. Данный процесс серьёзно отразился на легитимации дальневосточной элиты через механизм выборов. В современной историографии уже накоплен достаточно широкий пласт исследований по рассматриваемой проблематике — как на общероссийском материале (В.Я. Гельман, В.В. Согрин и др.), так и на региональном (Е.В. Буянов, Г.В. Довгаль и др.). Далее мы обобщим положения тех из них, в которых освещены процессы, происходившие в Дальневосточном регионе.

Одним из первых к теме постсоветского реформирования органов государственной власти на Дальнем Востоке обратился Е.В. Буянов. Его исследование показало, что борьба за власть и разгон Советов в 1993 г. в регионе происходили в целом по общему для страны сценарию, но с некоторым отличием: депутатов фактически принудили сложить свои полномочия. Например, внеочередная сессия Приморского краевого Совета, которая должна была состояться 28 октября 1993 г. по требованию сторонников главы администрации края Е.И. Наздратенко, не набрала кворума (большинство депутатов её осознанно проигнорировали).

Тогда губернатор, зачитав текст постановления о прекращении полномочий краевого Совета, передал его функции краевой администрации. Таким образом, в ведении последней с самого начала находился процесс формирования законодательного органа. Это подтверждается постановлением «Об утверждении нормативных документов по выборам в представительный орган государственной власти Приморского края и органы местного самоуправления» (18 января 1994 г.). Выборы назначались на 27 марта 1994 г. На Камчатке так же, как и в Приморье, в день обсуждения данного вопроса отсутствовал кворум. Предложение председателя Совета П.Г. Пермяка проголосовать за самороспуск не встретило поддержки. В этой ситуации глава областной администрации В.А. Бирюков объявил о роспуске облсовета. В Хабаровске краевой Совет народных депутатов на своей последней сессии объявил самороспуск. В Амурской области 20 октября 1993 г. деятельность областного Совета была приостановлена постановлением исполняющего обязанности главы областной администрации. Право формирования нового представительного органа перешло к исполнительной власти области [3, с. 102—104].

В Магаданской области сценарий событий был немного другим. На заседании малого Совета 11 октября 1993 г. глава областной администрации В.Г. Михайлов заявил, что областной Совет, оказавший в период кризиса поддержку Верховному Совету РФ, должен принять решение о самороспуске. Однако председатель Совета В.И. Гончаров пояснил, что в документах малого Совета речь шла только о неконституционности указа Президента о Советах народных депутатов. На очередной сессии 19 октября 1993 г. В.Г. Михайлов повторил предложение о самороспуске, и вновь оно было отвергнуто. Малый Совет готовил документы для создания будущего органа законодательной власти. Однако на сессии 11 января 1994 г. глава администрации известил депутатов, что подписал постановление о прекращении полномочий областного Совета с 12 января. Подобная ситуация повторилась на Сахалине, Чукотке, в Еврейской АО [1, с. 105].

Таким образом, политическое поле (по П. Бурдые [1, с. 64—86]) в региональном измерении к концу 1993 г. представляло собой пространство, в основных своих чертах законодательно определённое верховной властью, но с ещё не до конца проработанными институтами. На уровне Федерации оформился и закрепился приоритет Президента над парламентом: новое Федеральное собрание имело подчинённый статус. На уровне взаимоотношений Центра и регионов местное самоуправление было отнесено к сфере совместной компетенции (ст. 72 Конституции). Однако в сложившихся условиях ведущие фигуры в регионе понимали, что лояльность к центральной власти в обмен на её невмешательство остаётся главным трендом политических отношений на долгие годы.

События сентября — декабря 1993 г. — от разгона парламента до принятия Конституции — привели к ещё большему укреплению позиций Президента РФ и следующему витку трансформаций во властной системе.

Новая Конституция ожидаемо для всех политических сил и общества упрочила позиции Б.Н. Ельцина. Кроме фактически всей полноты исполнительной власти, в его руках оказались сосредоточены и законодательные инициативы. Так, по отношению к решениям Федерального собрания он получил право вето, для преодоления которого каждая из палат должна была набрать более трети голосов, что в реалиях тех лет являлось фактически неосуществимым. Президент получал также право роспуска Госдумы, если она трижды отклоняла предложенную им кандидатуру премьер-министра. Б.Н. Ельцин продолжал формирование и укрепление нового общественно-политического строя. В целом российская модель серьёзно отличалась от других стран с прерогативой президентского правления. Полномочий у Б.Н. Ельцина было в разы больше [13, с. 172].

Именно после принятия Конституции Центр закрепил поворот в сторону политики «торга» с региональными элитами на основе принципа «лояльность в обмен на невмешательство» («переговорный федерализм» [11]). На федеральном уровне политическая неопределённость была фактически исчерпана, в то время как во взаимоотношениях Центра и региона она возрастала [5, с. 68]. В этом процессе главы администраций (губернаторы) и их команды стали играть ведущую роль во всех политических процессах на Дальнем Востоке.

В сложных для Б.Н. Ельцина условиях единственным выходом стала опора на региональных лидеров. Система власти требовала абсолютной управленческой и политической лояльности от губернаторов и их команд. Хотя политические амбиции у некоторых глав, как в случае с Е.И. Наздратенко, были довольно велики. Поэтому в рамках региона влияние первого лица на всём протяжении 1990-х гг. только возрастало. Новая российская Конституция 1993 г., окончательно закрепив принцип разделения властей, провозгласила, что государственную власть в субъектах Российской Федерации должны осуществлять образуемые ими соответствующие органы государственной власти. Необходимо особо подчеркнуть, что детали принципов формирования института глав администраций остались за пределами законодательства. На Дальнем Востоке начался активный процесс разработки местной законодательной базы, закрепляющей порядок формирования власти, обозначающей место и роль главы администрации в управленческой системе региона.

Очередным этапом в этих процессах на Дальнем Востоке стали выборы 1994—1995 гг., имевшие ряд характерных особенностей, в числе которых, например, создание многомандатных округов. В 1994 г. это было сделано в Амурской, Камчатской и Сахалинской областях, в 1995 г. — на территории Еврейской АО и в Корякском АО. Кроме объективных причин, происходящему серьёзно способствовало стремление региональных лидеров зарезервировать себе места во власти и консолидировать свои ряды в рамках новой политической системы [2, с. 24]. Именно принцип многомандатных округов увеличивал шансы быть избранными для людей,

обладающих определёнными рычагами влияния на избирателей. Происходила консолидация элит на региональном уровне. Особенно заметным этот процесс был в Приморье. Владивосток выделялся известными представителями своей элиты — Е.И. Наздратенко (занявшим критическую позицию по отношению к Б.Н. Ельцину), С.П. Горячевой (первой женщиной, избранной на высокий пост в Государственную думу РФ), В.И. Черепковым (мэром Владивостока, объявившим себя правозащитником) и др.

Закономерным в реалиях того времени выглядит стремление региональной исполнительной власти ограничить состав представительных органов. В некоторых случаях данная тенденция была столь ярко выражена, что парламент фактически переставал выполнять свои функции. Отчётливее всего это проявилось в работе Сахалинской Думы первого созыва. Позднее в отдельных регионах состав законодательных органов увеличился (в Амурской, Камчатской, Сахалинской областях, Корякском АО) [6, с. 109].

Формально именно в это время в Российской Федерации возникает механизм обновления элиты региона через выборы. Однако среди пришедших во власть большинство представляла бывшая советская номенклатура. Политолог Г.В. Довгаль проследила данную тенденцию во всех краях и областях Дальнего Востока. Например, в Амурской области В.Н. Дьяченко (губернатор в 1994—1996 гг.) в советское время избирался секретарём Благовещенского горкома, Ю.Г. Ляшко до занятия поста главы областной администрации (1996—1997) был председателем Благовещенского горисполкома и мэром г. Благовещенска, А.Н. Белоногов (1997—2001) — председателем облисполкома и Амурского областного собрания. Похожий карьерный путь проделали другие губернаторы в регионе: на Сахалине — И.П. Фархутдинов (1995—2003), который ранее был председателем Южно-Сахалинского горисполкома, а затем мэром г. Южно-Сахалинска; на Камчатке — В.А. Бирюков (1991—2000), занимавший в 1990—1991 гг. пост председателя Камчатского облисполкома. Победивший на выборах в 2000 г. глава Камчатской области М.Б. Машковцев имел опыт работы вторым секретарём горкома КПСС, членом малого Совета г. Петропавловска-Камчатского, помощником депутата Думы РФ, председателем Законодательного собрания Камчатской области. Аналогичный путь во власть в Корякском АО прошли главы его администрации С.Г. Леушкин (1991—1996) и В.Т. Броневиц (1996—2000) (единственная женщина на таком посту) [6, с. 101].

Один из бывших управленцев выразился предельно откровенно: «...Без номенклатурного прошлого вообще никуда было не сунуться. Уже в первые выборы не было фактически никакой демократии... Ну, может быть, ещё что-то осталось опять же с советских времён. Конечно, смотря с чем сравнивать... Сейчас в открытую пишут, что после 2000 г. одно место в Думе города стоит столько-то. Уважаю людей, которые ещё держатся в исполнительных органах власти с 1990-х гг.» [Личн. арх. автора. Инт. № 34].

Номенклатурный принцип рекрутирования элиты был дополнен другим: принципом делегирования крупными экономическими субъектами своих представителей во власть. Большинство глав краевых и областных администраций Дальнего Востока имели опыт руководителей-хозяйственников, предпринимателей. Один из политических «тяжеловесов» В.И. Ишаев до своего губернаторства в Хабаровском крае (1991—2009) был директором завода алюминиевых конструкций, заместителем председателя крайисполкома. Е.И. Наздратенко в конце 1980-х — начале 1990-х гг. руководил горнорудной компанией «Восток», объединением «Дальметалл», возглавлял АОЗТ «Приморская акционерная корпорация производителей». Е.А. Краснояров до того, как стать сахалинским губернатором (1993—1995), был зам. генерального директора объединения «Сахалин-рыбпром», генеральным директором российско-японского предприятия «Пиленга Годо», специализирующегося на разведении лососёвых рыб. В Магаданской области В.И. Цветков (губернатор в 1996—2002 гг.) имел в своём послужном списке должности директора советского предприятия «Магаданнеруд», ставшего позже акционерным обществом, и АО «Авангард» [6, с. 114].

Постепенно управленческими лидерами в крае, как и в большинстве регионов Российской Федерации, становятся не только номенклатурные работники, учёные или демократически ориентированные политики, но и представители нарождающегося капитала. Именно от их стратегий в отношении Центра зависела во многом судьба возглавляемых ими регионов.

На Дальнем Востоке можно выделить три стратегии взаимодействия с федеральным уровнем власти. Они наиболее ярко демонстрировались губернаторами Приморского, Хабаровского краёв и Якутии.

Политические и экономические позиции Е.И. Наздратенко, по мнению аналитиков, во время его губернаторства были очень своеобразны и во многом зависели от целей этого лидера и политической конъюнктуры. Его взгляды сочетали в себе общие представления о рыночной экономике, гражданском обществе и правовом государстве, частично включая и коммунистические установки о социальной справедливости. У многих управленцев 1990-х гг. о нём сложилось вполне конкретное мнение: «...Человек пришёл во власть, чтобы делать деньги. Для края он всё делал напоказ, а значит, фактически мало что делал... Хотя к нему ещё можно было зайти просто так в кабинет. Впоследствии, в 2000-х, охрана всех выпроваживала уже на входе» [Личн. арх. автора. Инт. № 18].

Не было ничего удивительного в том, что такой региональный лидер активно торговался с Москвой, и на это обращают внимание многие исследователи. Так, политолог О.Ф. Лейченко отмечает, что летом 1993 г. Приморский краевой Совет по предложению Е.И. Наздратенко при обсуждении проекта устава края призвал к провозглашению Приморской Республики. Однако с роспуском Совета в октябре 1993 г. идея была отложена, а губернатору пришлось опровергать обвинения в сепаратизме.

В течение 1994 г. он проводил активную кампанию за предоставление Центром особых экономических льгот Приморью. Осенью 1994 г. Е.И. Наздратенко предложил передать Приморскому краю входящие в состав Сахалинской области Курильские острова — «... в рамках сохранения единого экономического пространства, повышения эффективности реализации краем такой государственной функции, как обеспечение России рыбой». Но настоящий мотив этого намерения он раскрыл позже в откровенном заявлении о больших финансовых затратах приморских рыбодобывающих компаний, вынужденных платить за использование курило-сахалинского морского пространства. Популистские заявления Е.И. Наздратенко в определённой степени были связаны с планами проведения выборов главы администрации в октябре 1994 г. [9, с. 111].

В своих выступлениях губернатор часто поднимал региональные социально-экономические проблемы, не соглашаясь с Центром в вопросах бюджетно-финансовых взаимоотношений, отмечая их несправедливость. Историк Т.Г. Троякова приводит такие высказывания Е.И. Наздратенко. В августе 1995 г. в статье о социально-экономическом положении края он писал: «Мы получили из федерального бюджета самую мизерную сумму и тем не менее дали 25% промышленного производства всего региона». Губернатор предлагал проводить распределение средств, исходя из принципов усиления государственного регулирования экономики и замедления темпов приватизации. «Саха налоги не платит, поступлениями от приватизации не делится, а деньги от федерального бюджета получает исправно. Такое положение вещей и несправедливо, и неэффективно», — заявлял он. Во многом благодаря напористости и усилиям Е.И. Наздратенко в октябре 1993 г. было принято специальное постановление правительства об оказании государственной поддержки экономике Приморского края на период 1993—1995 гг. [14]. Однако фактически оно не выполнялось, так как деньги на это в бюджете отсутствовали с самого начала. Один из краевых управленцев той поры вспоминал: «...В условиях полного раздолбайства экономического пространства и Наздратенко, и Центр вообще не собирались что-либо выполнять... Появилось очередное федеральное решение в угоду политическим амбициям, в обмен на уверения в лояльности» [Личн. арх. автора. Инт. № 85].

Похожая ситуация сложилась и с реализацией положений другого документа — «Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 гг.», утверждённой российским правительством 15 апреля 1996 г. и получившей статус президентской. Предполагалось осуществление комплекса мер по созданию устойчивого регионального хозяйства, выходу из кризиса и ускоренному развитию в дальнейшем. Ставились задачи по структурной перестройке экономики Дальнего Востока и Забайкалья, предотвращению оттока населения, закреплению квалифицированных кадров на Дальнем Востоке и в Забайкалье, вовлечению региона в экономическое

сотрудничество со странами АТР, охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Специфика позиций в отношении данного документа дальневосточных администраторов раскрыта Т.Г. Трояковой. Одну из моделей политического поведения продемонстрировал Президент Республики Саха (Якутия) М.Е. Николаев, согласно заявлению которого, реализация программы напрямую зависела от того, насколько авторитетным будет человек, руководящий «рабочим процессом в регионе». Во многом ему удалось осуществить на практике положения документа, договариваясь с Центром [14; 7, с. 10—12]. М.Е. Николаев учитывал то состояние, в котором оказалась Якутия после краха СССР. Ослабление государственного регулирования особенно негативно отразилось на уровне жизни северян. Реформы вошли в противоречие с советской политикой государственного протекционизма в отношении арктических регионов. Экономист Ю.К. Зафесов приводит убедительные факты, показывающие, что ликвидация централизованного материально-технического снабжения нарушила регулярность северного завоза, стали возникать перебои поставок необходимой продукции. Инфляционный шок начала 1992 г. практически уничтожил оборотные средства предприятий и сбережения жителей Севера, а вместе с этим — и главный фактор, компенсирующий проживание в дискомфортных условиях. Резко обострились проблемы, связанные не просто с дальнейшим развитием северных территорий, а вообще с выживанием людей на Севере: почти на треть сократилось количество обитаемых посёлков и городов, военный плацдарм, созданный здесь в эпоху Советского Союза, в значительной степени был утрачен. Установленные государством льготы и надбавки к заработной плате в условиях быстрорастущей инфляции теряли стимулирующую роль и не обеспечивали поддержания достойного уровня жизни [7, с. 12—14]. В результате начался массовый отток населения из регионов Крайнего Севера. В Республике Саха (Якутия) с 1990 по 2000 г. численность жителей сократилась на 161,5 тыс. чел., или на 14,4%, а занятых в экономике — на 138 тыс., или на 23,1% [12, с. 570].

Понимая всю остроту ситуации, М.Е. Николаев последовательно проводил политику укрепления экономики республики, используя в качестве административного ресурса и свой статус главы национального образования, имеющего определённые преференции перед краями и областями в рамках федеративных отношений [14]. Кроме того, он опирался на эффект усиления фактора этничности, наблюдающийся в политике и экономике того времени. М.Е. Николаев способствовал созданию в Якутии таких мощных промышленных предприятий, как АК «АЛРОСА» (компания мирового уровня, занимающаяся алмазно-бриллиантовой и ювелирной деятельностью), серьёзной модернизации газоперерабатывающей отрасли, завершению строительства железнодорожной ветки Беркакит — Алдан — Томмот, осуществлению крупномасштабных социальных проектов.

В губернаторской стратегии развития Якутии предусматривалось, что алмазная промышленность и топливно-энергетический комплекс станут локомотивами экономики в XXI в. М.Е. Николаев поддерживал также реформу одной из самых проблемных отраслей — сельского хозяйства: на селе широко применялись кредиты и лизинговые системы, получила развитие семейная экономика. Только в 1999 и 2000 гг. населению в виде товарного кредита было выделено более 1,5 млн голов скота и лошадей, более 5 тыс. тракторов [10]. Таким образом, Якутия, проводя свою политику в рамках федерального законодательства, смогла использовать открывающиеся перед ней возможности и вписаться в стратегию развития Дальнего Востока.

Другую модель политического поведения демонстрировал В.И. Ишаев, который всегда гордился тем, что мог найти точки соприкосновения с Центром. Он единственный из губернаторов представил программу развития региона на обсуждение в Москве и всемерно подчёркивал её особую ценность.

Третья модель была характерна для приморского губернатора. Программа стала для него очередным поводом для демонстрации своих амбиций и конфликта с Москвой. Весьма прохладное отношение Е.И. Наздратенко к документу было ожидаемым как для центральной власти, так и для края [14]. «...Всегда наш губернатор программу критиковал, это была его коронная фишка. Раз все другие руководители „за“, он демонстративно „против“. Понятно, что денег ни шиша не было, но только он с Москвой пререкался» [Личн. арх. автора. Инт. № 92].

Наздратенко был единственным губернатором Дальнего Востока, который назвал программу нереалистичной. В целом эта оценка являлась справедливой. Но публичное её озвучивание имело серьёзную политическую окраску. Более чем вероятно, что критика приморского руководителя была связана с его личными амбициями и реакцией на то, что глава Хабаровского края при обсуждении программы получал явную бóльшую поддержку Б.Н. Ельцина. Формально независимую от Москвы позицию проявил Е.И. Наздратенко и в отношении денонсирования договора 1991 г. с КНР о демаркации границы, что позволило оппонентам обвинить его в мнимом патриотизме. Вместе с тем, не ссорясь лично с Б.Н. Ельциным, губернатор демонстрирует к нему лояльность: «Что же касается точки зрения президента, то это скорее непонимание наших дальневосточных проблем, а недостаточная или неверная подача ему информации» [14].

По оценкам управленцев той поры, «...пользы от тех конфликтов (с Центром. — С.К.) было ноль — так, только пропиариться... себе политический капитал сделать» [Личн. арх. автора. Инт. № 92]. Это мнение далеко не бесосновательно. Все громкие инициативы губернатора в лучшем случае приносили очень незначительную пользу для социального развития и экономики края. Однако такая практика вполне вписывалась в политику

Центра, который в 1990-х гг. делал ставку на губернаторов и их лояльность, фактически законодательно свел на нет влияние других региональных акторов.

Одним из ключевых факторов политической жизни регионов было местное самоуправление. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», первый вариант которого был внесён Президентом на рассмотрение 22 декабря 1994 г., призванный урегулировать вопросы организации властных структур на региональном уровне, стал предметом бюрократического торга между Президентом и Советом Федерации, куда по должностному принципу вошли главы исполнительной власти регионов. Совет Федерации в это время становится полем лоббирования интересов региональных элит в высшем эшелоне власти. Закон был принят 1 сентября 1995 г. [5, с. 76], однако он оставлял многочисленные лакуны в аспектах взаимоотношений Центра и Дальнего Востока

Поэтому фактически при решении основных вопросов жизни региона главы субъектов могли действовать без оглядки на центральную власть. Избавившись от влияния Советов на горизонтальном уровне управления и Москвы на вертикальном, региональная исполнительная власть получила возможность устранения как реальных, так и потенциальных противников [5, с. 66].

Вопреки растиражированному мнению, Е.И. Наздратенко никогда не делал ставку на независимое от него местное самоуправление. Такая точка зрения появилась во многом благодаря тому, что законодательное поле находилось в процессе своего формирования, а это позволяло принимать местные законы вопреки федеральным. Например, по инициативе губернатора в мае 1995 г. приморская Дума приняла устав края, согласно которому стало возможным верховенство нормативных актов Приморья над федеральным законом. В документе говорилось: «В случае противоречия между федеральным законом и законом или иным нормативным актом Приморского края, принятым по предметам собственного ведения, действует закон или нормативный акт Приморского края» [15]. Это было прямым нарушением Конституции РФ. Вышедший в ноябре 1995 г. закон «О Думе Приморского края» стал ещё одним примером показного местного законотворчества в противовес Центру. Однако все эти шаги ничуть не укрепляли институт местного самоуправления. Один из непосредственных участников данных событий так охарактеризовал их: «...Это была как русская национальная народная игра: „фиг вам — называется“... Вот вы приняли закон... я вас об этом просил и обещал вам ...многое... но потом все обещания побоку. Никто никому ничего не должен. А время не советское, и мы не депутаты... Рычагов влияния нет» [Личн. арх. автора. Инт. № 45].

В ситуации безнаказанности и неподотчётности, чувствуя негласную поддержку Центра, на протяжении ряда лет приморский губернатор устанавливал низкие тарифы на электроэнергию для предприятий, входящих

в Приморскую акционерную корпорацию товаропроизводителей, которая фактически была в его подчинении. Скрытая форма дотаций близких местному руководству структур поставила региональных производителей в неравные условия и в конечном итоге явилась одной из причин энергетического кризиса в Приморье зимой — летом 1997 г. [8, с. 98—120]. Предпринятые летом 1997 г. попытки политиков А.Б. Чубайса и Б.Е. Немцова сместить избранного в 1995 г. губернатора Приморского края Е.И. Наздратенко натолкнулись не только на жёсткое сопротивление Совета Федерации, но и на отсутствие легитимных процедур для такого рода акций [4, с. 87—105]. В целом влияние губернатора оставалось значительным вплоть до его отставки в 2001 г.

В России ситуация приоритета исполнительной власти над законодательной приводила не просто к закономерному противостоянию двух ветвей власти. Иногда положение дел становилось просто абсурдным. Острые конфликты между губернаторами и мэрами (получившие в литературе название «мор мэров») прокатились по всей стране. Отставки мэров последовали в Рязани, Нижнем Новгороде, Саратове [5, с. 66—67]. Дальний Восток не стал исключением. Но особенно резонансные события происходили в Приморье. Отставка мэра Владивостока В.И. Черепкова² вылилась в грандиозный скандал, который по своему масштабу во многом превзошёл отставки мэров других городов России.

По мнению ряда исследователей, формирование новой политической элиты фактически совпадало с процессами становления элиты управленческой. Однако новая управленческая вертикаль на Дальнем Востоке создавалась на основе советской элиты, представители демократов получили власть только в Москве и Санкт-Петербурге. В регионе подобный сценарий был реализован исключительно во Владивостоке в первый приход В.И. Черепкова на пост мэра в 1993—1994 гг. и был настолько неудачным в управленческом отношении, что даже ярые его сторонники вынуждены были признать тот факт, «...что бороться за правду и руководить городом — это две большие разницы». По мнению ряда респондентов, «...среди тех, кто называл себя демократами, никто фактически не хотел заниматься рутинной управленческой работой. Но дело даже не в этом... Лидеры фактически всех краёв и областей в то время были из партноменклатуры. В сложных условиях, когда нужно было работать и максимально выживать, демократы считали, что нужно критиковать. Ну вот мы критикуем, а дальше что? Нужно было предлагать реальные стратегии,

² В.И. Черепков 26 июня 1993 г. был избран мэром Владивостока, 23 декабря 1994 г. Б.Н. Ельцин подписал указ о его отстранении «в связи с длительным неисполнением служебных обязанностей», 14 августа 1996 г. своим постановлением Хамовнический районный суд Москвы вынес решение о восстановлении В.И. Черепкова в должности мэра, что и было сделано указом Б.Н. Ельцина от 24 сентября 1996 г. Через два года другим указом Президента — от 28 ноября 1998 г. — В.И. Черепкова отстранили от должности мэра «в связи с истечением срока полномочий».

как в советское время. А опыта этих стратегий у них не было. Бывшие коммунисты тоже, конечно, не очень хорошо справлялись, но лучше демократов. А потом так, как Черепков, делать было нельзя. Он формально и по закону, возможно, был прав. Но это был коллапс всех городских служб, которым он не платил» [Личн. арх. автора. Инт. № 48].

Однако проблема заключалась ещё и в другом. В моменты нестабильности системы возрастает роль неформальных отношений. Не имеющие связей в бывшем партийном окружении и недостаточно консолидированные между собой, демократы не могли реально влиять на происходящее в регионе.

Объективно В.И. Черепков мало понимал в организации процессов управления, и против него восстали все службы города. По воспоминаниям участников гайд-интервью, во Владивостоке был настоящий коллапс управления: «...После того, когда мы, 15 руководителей предприятий города, прождали нового мэра около четырёх часов, стало ясно: денег не будет, выживайте как хотите. На забастовку поднялось спецавтохозяйство. Весь город сразу зашумел. Все были за нас. Говорил народ: „Отдайте рабочим деньги, и в городе снова будут тишина и порядок“. Рабочие объявили забастовку, перекрыв федеральную трассу. Против Черепкова стояло более тысячи людей. Сто машин, сцепленных тяжёлыми тросами друг с другом. В центре — ГАЗоны и ЗИЛы, по внешней окружности — КАМАЗы. Всё было сделано по принципу установки гуситских повозок во времена антифеодальных войн в Чехии... У нас были подозрения, что Черепков, как военный для устрашения коллектива, договорился с танкистами воинской части провести учения у лагеря стачечников, и их танки всю ночь утюжили Горностай (бухта, где была перекрыта федеральная трасса. — С.К.). Мы вынуждены были для их отражения подготовить старенькие мусоровозы, которые пришлось бы бросить под танки в случае заезда на нашу территорию. Но до этого дело не дошло. Мы дождались момента, когда Черепкова вынесли на носилках из коридоров власти, и наше предприятие продолжило работать, как и врачи, учителя и вообще весь город» [Личн. арх. автора. Инт. № 54].

По мнению респондентов, участвующих во властных отношениях на Дальнем Востоке, именно с этого момента вся демократия на местах закончилась. «...Да, Черепков не умел работать, не понимал, как нужно себя вести. Но при чём тут местное самоуправление? А у нас все под одну гребёнку. Я возглавлял один из муниципалитетов Хабаровска... Но после отставки Черепкова понял, что теперь никакого самоуправления на муниципальном уровне не будет. Все дружно будут смотреть в рот губернаторам. Какой бы закон ни приняли» [Личн. арх. автора. Инт. № 56].

Жёсткий приоритет исполнительной власти вызвал закономерный ответ Государственной думы. Как отмечают аналитики (В. Гельман и др.), в это время она только начала работать, и её реакцией стало обращение к Президенту с просьбой ускорить внесение в парламент проекта Федерального закона

«Об общих принципах самоуправления Российской Федерации». Данный факт был зафиксирован в ходе парламентских слушаний 14—15 марта 1994 г., однако процесс подготовки и принятия закона оказался чрезвычайно растянут во времени, и он вступил в силу только с 1 сентября 1995 г. Это был период подготовки к парламентским и президентским выборам, когда лидеры регионов, как и Центр, испытывали серьёзную заинтересованность в лояльности нижних этажей власти. Однако выборы органов местного самоуправления в срок до 1 марта 1996 г. усилили бы неопределённость во властной вертикали и могли бы быть использованы оппозицией. Поэтому 17 сентября вышел очередной указ, рекомендовавший перенос выборов до конца 1997 г. В тех регионах, где реформа местного самоуправления не началась, он был исполнен. В тех субъектах, где реформа уже шла полным ходом, — нет [5, с. 66—73]. На Дальнем Востоке указ фактически не был принят к исполнению.

Ещё хуже обстояла ситуация с проектом закона «Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который вступил в силу только в октябре 1999 г. В этом случае региональные лидеры с помощью своего властного ресурса смогли более чем на пять лет заблокировать его принятие. В результате, когда закон всё-таки был принят, это только закрепило сложившуюся к тому времени систему властных отношений [5, с. 68—71].

Ключевой особенностью развития государства в советское время было доминирование политических факторов и, как следствие, гипертрофированная роль центральной власти. Это нашло выражение в том, что центральная власть, ставя определённые цели и решая проблемы развития регионов, постоянно брала инициативу на себя, систематически используя при этом различные меры принуждения, опеки, контроля и прочих регламентаций. Подобный сценарий на федеральном уровне был реализован и в 1990-е гг. через губернаторов регионов. В условиях несформированности властных институтов изначальная ориентация центральной власти на лидеров регионов по сути определила внутреннее политическое пространство Дальнего Востока.

Опасаясь непредсказуемости «демократических процессов», Б.Н. Ельцин выстраивал свою политику, исходя исключительно из прагматических интересов, так как на муниципальном уровне непредсказуемость акторов была слишком велика. Различные стратегии поведения губернаторов в отношениях с центральной властью оказались обусловлены как их личным выбором, так и местом региона в социально-политическом пространстве России. На уровне Дальнего Востока все события во властных отношениях в 1990-е гг. показали, что Центр предпочёл не вмешиваться, предоставляя губернаторам полную свободу действий, далёкую даже от видимой законности. Стратегия использования фигур глав городов центральной властью как противовес влиянию губернаторов прекратилась, фактически не начавшись. Б.Н. Ельцин предпочёл не рисковать.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурдые П. Социология социального пространства. М.: ИЭС; СПб.: Алетейя, 2007. 288 с.
2. Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования: конец 80-х — 90-е гг. XX в.: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Владивосток, 2003. 35 с.
3. Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.). Благовещенск, 2006. 291 с.
4. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Политические исследования. 1998. № 1. С. 87—105.
5. Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991—2001. М.; СПб.: Летний сад, 2002. 368 с.
6. Довгаль Г.В. Политическая элита Дальнего Востока в условиях трансформации российского общества: вопросы теории и практики: дис. ... канд. полит. наук. Уссурийск, 2007. 213 с.
7. Зафесов Ю.К. Эффективные механизмы северного завоза в регионы Крайнего Севера: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. 24 с.
8. Лапина Н.Ю. Региональные элиты России: кто правит на местах // Россия и современный мир. 1998. № 1. С. 98—120.
9. Лейченко О.Ф. Политическое лидерство в России на рубеже XX—XXI вв.: дис. ... канд. полит. наук. Владивосток, 2010. 195 с.
10. Николаев Михаил Ефимович — Первый Президент Якутии. URL: yakutia.com/persons/88 (дата обращения: 20.04.2020).
11. Полищук Л.И. Российская модель переговорного федерализма // Экономика и политика в региональном измерении / отв. ред. В.В. Климанова, Н.В. Зубаревич. М.; СПб.: Летний сад, 2000. С. 88—108.
12. Регионы России: основные характеристики субъектов Российской Федерации: 2013: стат. сб. М.: Росстат, 2013. 645 с.
13. Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985—1994: от Горбачёва до Ельцина. М.: Прогресс-Академия, 1994. 192 с.
14. Троякова Т.Г. Особенности формирования новой правящей группировки в Приморском крае. URL: <http://Vladivostokcom/archive/10/03/vlastasp> (дата обращения: 03.04.2020).
15. Устав Приморского края. 6 октября. № 14-КЗ. Принят Думой Приморского края 12.09.1995. URL: <http://www.primorsky.ru/primorye/statute/> (дата обращения: 02.03.2020).
16. Личн. арх. автора.

REFERENCES

1. Burd'e P. *Sotsiologiya sotsial'nogo prostranstva* [Sociology of Social Space]. Moscow, IES Publ., Saint-Petersburg, Aleteyya Publ., 2007, 288 p. (In Russ.)
2. Buyanov E.V. *Organy gosudarstvennoy vlasti dal'nevostochnykh sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: istoriya i itogi reformirovaniya: konets 80-kh — 90-e gg. XX v.: avtoref. dis. ... d-ra. ist. nauk* [State Authorities of the Far Eastern Subjects of the Russian

- Federation: History and Results of Reform: the Late 80s — 90s of the 20th Century. Author's abstract of the Doct. in hist. sci. diss.]. Vladivostok, 2003, 35 p. (In Russ.)
3. Buyanov E.V. *Organy gosudarstvennoy vlasti dal'nevostochnykh sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: istoriya i itogi reformirovaniya (konets 80-kh gg. XX v. — nachalo XXI v.)* [State Authorities of the Far Eastern Subjects of the Russian Federation: the History and Results of the Reform (the Late 80s of the 20th Century — the Early 21st Century)]. Blagoveshchensk, 2006, 291 p. (In Russ.)
 4. Gel'man V.Ya. Regional'naya vlast' v sovremennoy Rossii: instituty, rezhimy i praktiki [Regional Power in Modern Russia: Institutions, Regimes and Practices]. *Politicheskie issledovaniya*, 1998, no. 1, pp. 87—105. (In Russ.)
 5. Gel'man V.Ya., Ryzhenkov S.I., Belokurova E.V., Borisova N.V. *Avtonomiya ili kontrol'? Reforma mestnoy vlasti v gorodakh Rossii, 1991—2001* [Autonomy or Control? Reform of Local Government in Russian Cities, 1991—2001]. Moscow, Saint-Petersburg, Letniy sad Publ., 2002, 368 p. (In Russ.)
 6. Dovgal' G.V. *Politicheskaya elita Dal'nego Vostoka v usloviyakh transformatsii rossiy-skogo obshchestva: voprosy teorii i praktiki*: dis. ... kand. polit. nauk [The Political Elite of the Far East in the Context of the Transformation of Russian Society: Questions of Theory and Practice. The PhD in polit. sci. diss.]. Ussuriysk, 2007, 213 p. (In Russ.)
 7. Zafesov Yu.K. *Effektivnye mekhanizmy severnogo zavoza v regiony Kraynego Severa*: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk [Effective Mechanisms of Northern Delivery to the Regions of the Far North. Author's abstract of the PhD in econ. sci. diss.]. Moscow, 2006, 24 p. (In Russ.)
 8. Lapina N.Yu. Regional'nye elity Rossii: kto pravit na mestakh [Regional Elites of Russia: Who Rules on the Ground]. *Rossiya i sovremennyy mir*, 1998, no. 1, pp. 98—120. (In Russ.)
 9. Leychenko O.F. *Politicheskoe liderstvo v Rossii na rubezhe XX—XXI vv.*: dis. ... kand. polit. nauk [Political Leadership in Russia at the Turn of the 20th—21st Centuries. The PhD in polit. sci. diss.]. Vladivostok, 2010, 195 p. (In Russ.)
 10. Nikolaev Mikhail Efimovich — Pervyy Prezident Yakutii [Nikolaev Mikhail Efimovich — First President of Yakutia]. Available at: yakutia.com/persons/88 (accessed 20.04.2020). (In Russ.)
 11. Polishchuk L.I. Rossiyskaya model' peregovornogo federalizma [The Russian Model of Negotiated Federalism]. *Ekonomika i politika v regional'nom izmerenii* [Economy and Politics in the Regional Dimension]. Executive V.V. Klimanova, N.V. Zubarevich. Moscow, Saint-Petersburg, Letniy sad Publ., 2000, pp. 88—108. (In Russ.)
 12. *Regiony Rossii: osnovnye kharakteristiki sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: 2013*: stat. sb. [Regions of Russia. The Main Characteristics of the Constituent Entities of the Russian Federation. 2013]. Moscow, Rosstat Publ., 2013, 645 p. (In Russ.)
 13. Sogrin V.V. *Politicheskaya istoriya sovremennoy Rossii. 1985—1994: ot Gorbacheva do El'tsina* [Political History of Modern Russia. 1985—1994: from Gorbachev to Yeltsin]. Moscow, Progress-Akademiya Publ., 1994, 192 p. (In Russ.)
 14. Troyakova T.G. *Osobennosti formirovaniya novoy pravyyashchey gruppировки v Primorskom krae* [Features of the Formation of a New Ruling Group in the Primorsky Krai]. Available at: <http://Vladivostokcom/archive/10/03/vlastasp> (accessed 03.04.2020). (In Russ.)
 15. *Ustav Primorskogo kraya. 6 oktyabrya. № 14-K3. Prinyat Dumoy Primorskogo kraya 12.09.1995* [Charter of the Primorsky Krai. October 6. No. 14-KZ. Adopted by the Duma of Primorsky Krai on 12.10.1995]. Available at: <http://www.primorsky.ru/primorye/statute/> (accessed 02.03.2020). (In Russ.)

Дата поступления в редакцию 13.04.2021