

ISSN 1997-2857 (Print)
ISSN 2076-8575 (Online)

**ГУМАНИТАРНЫЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ
в Восточной Сибири
и на Дальнем Востоке**

№ 4 (16) 2011

Заместители главного редактора

Н.А. БЕЛЯЕВА, д-р ист. наук, профессор

П.Н. ТОЛСТОГУЗОВ, д-р филол. наук, профессор

Ответственный секретарь

Г.Б. Арбатская

Редакционный совет

Е.М. АЛКОН, д-р искусствоведения, проф.
(Владивосток)

Г.Д. АХМЕТОВА, д-р филол. н., проф. (Чита)

А.В. БЕРЕЗКИН, канд. ист. наук, доцент
(Санкт-Петербург);

Л.Е. БЛЯХЕР, д-р филос. наук, проф. (Хабаровск)

Е.П. БОЧАРОВА, д-р пед. наук, проф. (Владивосток)

П.Ф. Бровко, д-р геогр. наук, проф. (Владивосток)

Д.М. БУЛАНИН, д-р филол. наук

(Пушкинский дом, Санкт-Петербург)

Т.П. ГОРОВАЯ, канд. филос. наук, доцент, – ученый
секретарь (Владивосток)

Л.Г. ГОРОХОВСКАЯ, канд. ист. наук, доцент
(Владивосток)

А.А. ИЛЮШИН, д-р филол. наук, проф. (Москва)

Г.А. КАМАЛОВ, канд. искусствоведения
(Владивосток)

С.В. КАМЕНЕВ, д-р филос. наук, проф.
(Владивосток)

Л.И. КИРСАНОВА, д-р филос. наук, проф.
(Владивосток)

Г.С. КОВТУН, канд. филос. наук, доцент
(Владивосток)

М.В. КОНСТАНТИНОВ, д-р ист. наук, проф. (Чита)

С.Ю. КРИЦКАЯ, канд. филол. наук, доцент
(Санкт-Петербург)

Е.В. КУЛЕБЯКИН, д-р филос. наук, проф.
(Владивосток)

М.Г. ЛЕБЕДЬКО, д-р филол. наук, проф. (Владивосток)

Б.В. ОРЕХОВ, канд. филол. наук (Уфа)

С.В. ПИШУН, д-р филос. наук, проф. (Уссурийск)

И.И. ПОДОЙНИЦЫНА, д-р социол. наук, проф.
(Якутск)

Л.И. РУБЛЕВА, д-р филол. наук, проф.
(Южно-Сахалинск)

В.А. САПУН, д-р юридич. наук, проф. (Санкт-Петербург)

В.В. СОНИН, д-р ист. наук, проф. (Владивосток)

Р.Е. ТЛУСТЫЙ, канд. архитектуры, проф. (Владивосток)

М.А. ЧЕГОДАЕВА, д-р искусствоведения, проф.
(Москва)

И.Д. ЧЕЧОТ, канд. искусствоведения, доцент
(Санкт-Петербург)

В.Г. ШВЕДОВ, д-р геогр. наук, проф.
(Биробиджан)

Н.Г. ЦИТОВ, д-р филос. наук, проф. (Владивосток)

Ответственный за номер

Н.Л. Шинковская

Полное или частичное воспроизведение материалов
допускается только с разрешения редакции.
Ссылка на журнал обязательна.

Полнотекстовые версии номеров с 2008 г.
размещены в сети Интернет по адресам:
<http://soh.dvfu.ru/struktura-shkolyi/zhurnal-vak/>
РНЭБ: http://elibrary.ru/title_about.asp?id=28209&code=19972857

Подписано в печать
Формат 60x84/8. Усл.печ. л. Уч.-изд. л.
Тираж 500. Заказ № 847

Адрес редакции:
690950, Россия, Владивосток, ул. Фокина, 26.
Тел. (423) 240-00-52
E-mail: gisdv1985@mail.ru

Отпечатано в типографии
Дальневосточного государственного технического университета
690950, Владивосток, Пушкинская, 10

УДК 321[(47+57) : 571.6]

Н. В. Шинковская

ДАЛЬНЕВОСТОЧНАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА

Анализируя причины низкой эффективности реализации программ социально-экономического развития российского Дальнего Востока, автор выявляет взаимозависимости между авторитарным характером современного российского политического режима и централизованной системой управления регионами.

Ключевые слова: Дальний Восток, региональная политика, политический процесс, политический режим, властная вертикаль, «ручное» управление, коррупция.

Far-East regional policy in the context of the modern Russian political regime. NATALIYA V. SHINKOVSKAYA (Vladivostok State University of Economics and Service, Vladivostok). In this article the author studies the causes of the ineffective realization of social and economic development programmes in the Russian Far East and reveals the correlation between the authoritarian style of the political regime existing in modern Russia and the strong centralized system of administering the regions.

Key word: Russian Far East, regional policy, political process, political regime, corruption.

Ключевыми понятиями, определяющими смысл и содержание политики в ее территориально-пространственном выражении, являются «региональная политика» и «региональный политический процесс». Наиболее типична трактовка региональной политики как однонаправленного процесса государственного управления (регулирования) регионального развития. Политологический подход требует учитывать существенные различия между административным и политическим управлением. Согласно одному из сущностных определений, политика уже есть система взаимодействия различных субъектов по поводу распределения власти. «Исходя из этого, — пишет О. Гаман-Голутвина, — мы не можем определять в качестве политической такую систему управления, в рамках которой существует монополия государства на власть и отсутствуют отличные от государства субъекты и центры власти, а значит, и отношения по поводу распределения власти» [4, с. 25]. Поэтому гораздо более оправданным и продуктивным вариантом понимания региональной политики является рассмотрение ее как результата столкновения и взаимодействия

усилий множества акторов, отстаивающих собственные интересы и преследующих не всегда совпадающие цели с помощью имеющихся в их распоряжении средств и ресурсов. Региональная политика может рассматриваться таковой и считаться эффективной в той мере, в какой достигается и упорядочивается компромисс между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов. С таким ее пониманием в большей степени согласуется процессуальный подход, который позволяет исследовать причины возникновения тех или иных политических проблем, процесс выработки и принятия решений, создание новых структур управления. Только в таком контексте можно говорить о наличии политического процесса, понимаемого как борьба интересов различных политических сил, социальных групп и граждан, их влияние на властные структуры.

Региональная политика, обоснованно отмечает В.А. Ковалев, «как комплекс мероприятий центральной власти по отношению к регионам, несомненно, уничтожена быть не может, поскольку существует в государствах любого типа», а вот

ШИНКОВСКАЯ Наталия Витальевна, кандидат исторических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института права и управления (Владивостокский государственный университет экономики и сервиса, Владивосток). E-mail: asta4@yandex.ru

©Шинковская Н.В., 2011

региональная политика, понимаемая как политический процесс, связанный «с публичным разделением власти, исчезает в субъектах федерации со скоростью шагреновой кожи» в условиях вертикально-иерархической и жестко централизованной системы государственной власти [9, с. 478].

Политический процесс в федеративном государстве – сложное многофакторное понятие, имеющее различные уровни и режимы протекания. Институциональную структуру субъекта федерации формируют институты трех уровней организации политической власти, действующих на данной территории: федерального, регионального и муниципального.

Базовые показатели, определяющие характер режима, концентрируются в области, формируемой так называемой властной вертикалью, имеющей иерархическое строение и идущей от федеральных органов государственной власти и управления к субъекту федерации, т.е. региональной власти.

Характер коммуникации по вертикали определяется сочетанием конкретных принципов взаимодействия федеральной и региональных элит и методов этого взаимодействия. В зависимости от поведения региональных элит по отношению к Центру, О.В. Бахлова выделяет несколько стратегий и моделей коммуникации [2].

Стратегия проводников политики Центра ориентирована на процессы общегосударственного уровня. Модель коммуникации базируется на принципах одностороннего преимущества Центра, подчинения региональной элите федеральной. *Стратегия прагматиков* предполагает реализацию федеральной политики с учетом прагматичных соображений: региональные элиты проявляют лояльность Центру в обмен на относительную свободу действий на территории соответствующего региона. *Стратегия генераторов-реформаторов* предполагает лояльность региональной власти по отношению уже не к федеральной элите, но федеративной системе. Политические функции, которые выполняет региональная политическая элита, участвуя в системе вертикальных связей: координация интересов политических элит; лоббирование региональных и собственных корпоративных интересов с воздействием на федеральный Центр и федеральную элиту; стабилизация (или повышение) своего политико-правового статуса; содействие сохранению целостности общего коммуникативного, политико-правового пространства федерации.

В соответствии с названными стратегиями очерчиваются три модели взаимодействия. Первая может базироваться на достаточно высоком

уровне сотрудничества центральной и региональных элит, *при условии совпадения интересов* и экономической выгоды. Результатом может стать определенная стабильность государства. Определяющим принципом взаимоотношений становится прагматизм, основным методом – торг (политический, экономический и др.). Стороны формально признают субъектность друг друга, хотя основным мотивом их взаимного позитивного поведения выступает цель максимизации выигрыша, поэтому такая стратегия ограничена конкретными временными рамками, ситуацией стабильности–нестабильности; она более всего соответствует периоду трансформации. Вторая модель совпадает с завершением периода трансформации и характеризуется выработкой определенных правил политической игры. Прагматизм действий ввиду соображений собственной выгоды дополняется рационализацией стратегии, которая теперь в большей степени учитывает общегосударственные интересы и направлена на стабилизацию федеративных отношений и тактики. Основными методами взаимоотношений становятся компромисс и договор. В таких условиях по-прежнему сохраняется принцип максимизации выигрыша, только переориентированного на лояльность федеральной системе. Третья модель базируется на признании равноправия, обоюдной равноценности и значимости в решении соответствующих проблем. Важнейшим здесь является принцип «решения проблемы» путем взаимодополняемости действий, а основным методом – диалог. Таким образом, предполагается активное участие федеральной и региональных элит, их активное вовлечение в общегосударственный и региональный политические процессы.

Каналами горизонтальных коммуникаций региональных элит могут выступать как общегосударственный парламент (в первую очередь верхняя палата, где должно осуществляется взаимодействие представителей властных региональных элит), так и «партии регионов», которые могут осуществлять включение региональных элит в процесс предвыборной борьбы на федеральном уровне, что открывает возможность реального участия регионов в «большой» политике. Появление различных межрегиональных объединений (ассоциаций), реализующих важную функцию политического взаимодействия с целью воздействия на высший уровень властной вертикали, а также двусторонних соглашений субъектов федерации в различных сферах, свидетельствует о развитии горизонтальной кооперации, включении в региональный политический процесс представителей региональных властных элит при активном участии экономи-

ческих элит. Расширение каналов горизонтальных связей – наиболее характерный показатель демократизации политического режима в целом, предполагающего включение региональных элит в политический процесс как на региональном, так и на федеральном уровнях. Современная российская политика, по определению Р. Саквы, характеризуется борьбой между двумя системами: «... формальным конституционным порядком» – нормативным государством, и «вторым миром фракционно-групповой борьбы и параконституционных политических практик» – «административным режимом» [15, с. 8]. Особенность общественно-политического развития российского государства на протяжении последнего десятилетия состояла в том, что ключевые конституционные принципы не подпирались политической практикой, но конституция все-таки исполняла в системе роль нормативного разграничителя. Это и определило суть политических реформ 2000-х годов, позволивших изменить формат отношений между федеральным Центром и регионами. Создание федеральных округов явилось показателем усиления тенденции к ограничению автономии субъектов федерации со стороны федеральной власти и усилению патронажного механизма. Удаление губернаторов из Совета Федерации и перемещение их в Государственный совет лишило их права голоса в высшем представительном и законодательном органе страны, ограничив их лишь совещательным правом. Политический вес новых сенаторов как в регионах, так и в Центре явно не соответствовал возложенным на них функциям представительства интересов регионов в верхней палате парламента страны. Типичную картину демонстрирует последний список сенаторов 2011 г. Сенатор от исполнительной власти Амурской области – И.А. Рогачев, бывший чрезвычайный и полномочный посол Российской Федерации в Китайской Народной Республике, Сахалинской области – Б.Н. Агапов, бывший член Совета Федерации Федерального собрания РФ от правительства Республики Алтай. Правительство Хабаровского края представляет заведующий кафедрой философии Санкт-Петербургского государственного университета Ю.Н. Солонин. В Приморье на место бывшего заместителя начальника генерального штаба, отставного генерал-полковника В.Л. Манилова, никогда не бывавшего в Приморском крае, но несколько лет представлявшего его в верхней палате парламента, пришел столь же далекий от местных проблем В.Я. Кикоть – начальник Департамента кадрового обеспечения МВД России. Но наиболее вопиющим стал факт избрания второго сенатора от Законодательного Собрания Приморского края,

которым стал назначенный Москвой бывший хоккеист, впоследствии руководивший Федеральным агентством по физической культуре и спорту, В.А. Фетисов. Обозначенная тенденция является явным показателем свертывания демократического процесса разделения властей по вертикали (децентрализации).

Другим параконституционным институтом, созданным с целью избежать использования каналов демократической коммуникации между властью и обществом, стал не обозначенный в Конституции и не имевший никаких полномочий институт общественных палат. По замыслу создателей общественные палаты должны были стать выразителями интересов общества на федеральном и региональном уровнях и теми самым освободить законодательно-представительные органы власти от этой функции, потерявшей смысл как для сложившегося конституционного порядка, так и для реальной политической практики. Дискуссионно-коммуникативная площадка, которая должна быть полем деятельности Государственной Думы, была перемещена в этот новый институт, получивший в политологической среде название «неполитического (т.е. безвластного) парламента», «коллективного омбудсмана». Предназначенный служить механизмом обратной связи, он позволял также выпускать пар, прежде чем конфликт примет угрожающий для режима характер. Однако практика показала, что даже в таком ослабленном варианте региональный политический режим не смог допустить контроля со стороны общества и испугался нежелательного выхода информации о своих действиях за пределы узкого круга чиновников администраций. В Амурской области первое заседание общественной палаты состоялось в январе 2009 г. В Камчатском крае региональная Общественная палата была «окончательно укомплектована» в ноябре 2010 г. Существовавшая на Сахалине в качестве совещательного органа при губернаторе Общественная палата в декабре 2008 г. была переименована (с сохранением ее прежнего статуса) в Общественную палату Сахалинской области [13]. Вопрос о необходимости создания такой организационной структуры долго дискутировался в Хабаровском крае. И только в феврале 2011 г. новый губернатор Вячеслав Шпорт принял решение о создании Общественной палаты Хабаровского края в качестве «совещательного органа, который должен быть ориентирован на повышение эффективности взаимодействия власти и общества в вопросах борьбы с коррупцией» [11].

В марте 2011 г. был принят закон о создании общественной палаты в Республике Саха (Якутия) [16]. Во Владивостоке практика недолгого

функционирования городской общественной палаты продемонстрировала опасность превращения этого института в площадку деятельности региональной оппозиции, голос которой мог стать консолидированным, и напугала краевую власть. Губернатор не скрывал, что отрицательно относится к самой идее принятия подобного законопроекта, в результате подготовленный депутатами проект был им дважды отвергнут. Первое отрицательное заключение аргументировалось тем, что закон не обязывает субъекты создавать такие палаты, второе – кризисом и нехваткой денег. Реальная причина, по мнению депутатов, состоит в том, что в соответствии с представленным проектом Общественная палата Приморского края является в значительной степени независимой от исполнительной власти, которая по сути дистанцировалась от населения, что позволяет ей скрывать размах коррупции в Приморском крае [6]. Неподконтрольность и непрозрачность сформированной системы власти на всех уровнях (региональном, федеральном, муниципальном) является условием ее функционирования в режиме стабильности.

Один из основополагающих принципов демократически организованного общества – зафиксированный в Конституции Российской Федерации принцип горизонтального разделения властей – был весьма эффективно дезавуирован практикой создания вертикали посредством обеспечения преобладания в исполнительных и законодательных органах одной партии, что последовательно реализовано и в системе организации региональной власти. Данные по пяти субъектам федерации, входящим в ДВФО, свидетельствуют о том, что не только все губернаторы являются членами партии «Единая Россия» (после 2007 г. по собственному желанию был освобожден от должности губернатор Камчатской области М.Б. Машковцев, являвшийся членом КПРФ), но все главы законодательных органов власти (спикеры), за исключением приморского, возглавляют региональные отделения партии. Доля депутатов-единороссов в законодательных органах власти последних созывов составила: Амурская область – 61% (наименьший показатель), Камчатский край – 84, 4 (наибольшее значение), Хабаровский край – 73, Сахалинская область – 75, Приморский край – 79,5%.

Обозначенная тенденция – характерный показатель процесса централизации властных полномочий и концентрации всех функций по управлению и контролю в одних руках. Блокирование действия конституционного принципа разделения властей позволило режиму значительно сократить сферу демократической подотчетности обществу – уйти, как выразился по-

литолог Р. Саква, в «серую зону параконституционализма» и расширить зону неконтролируемости [14, с. 9]. В контексте развития обозначенной тенденции сформировалась практика так называемого ручного управления региональной политикой. Реализуемая на Дальнем Востоке моноцентричная модель управления, замкнутая непосредственно на президента, стремящегося координировать все элитарные группы, включая региональные, все программы регионального развития, контролировать финансовые потоки посредством политики прямого управления, дает серьезные сбои. Такое управление, осуществляемое посредством прямых контактов первых лиц государства с губернаторами, а также наездов столичных чиновников, целью которых является перекрестный контроль над выполнением задач, поставленных федеральным Центром, оказывается неэффективным.

«В процессах политического развития регионы все более играют роль пассивную, а не активную», – констатируют авторы исследования «Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник». – Регионы выступают не инициаторами, субъектами инноваций, но объектами, реципиентами инициатив федерального Центра, площадками проведения федеральных мероприятий... Все решения, определявшие судьбу регионов, принимались на правительственном уровне с учетом интересов прежде всего Центра» [3, с. 40].

Реализация интересов региональных олигархических групп осуществлялась по индивидуальным каналам влияния, стимулировавшимся посредством практики «откатов». В таких условиях в регионах не могли сложиться консолидированные элитарные группы, интересы которых были бы объективно связаны с интересами регионального сообщества в целом, таким образом, ничего не стояло на пути расширения централизаторских амбиций федеральной власти. Создание системы управления регионами на основе преобладания авторитарных методов явилось показателем усиления патернализма в отношениях между Центром и регионами, целью которого, как и прежде, является перераспределение сырьевой ренты, дополняющееся на Дальнем Востоке обеспечением геостратегических интересов, определило инициирование федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья», а также амбициозного проекта, связанного с предстоящим саммитом АТЭС во Владивостоке.

Арсенал инструментальных методов, используемых при авторитарном управлении, весьма типичен: назначение и снятие глав регионов, замена ключевых представителей Центра

в регионе, включая главного федерального инспектора, прокурора, руководителей ФСБ и МВД; инициирование Центром масштабных действий правоохранительных структур против крупных представителей региональных политических элит; визиты в регион высокопоставленных представителей Центра.

Возраставшая экспансия Центра определила включение в процесс не только руководителей федеральных органов, но и губернаторов, которые фактически были превращены в продолжение федеральной политической машины, что в научно-публицистическом лексиконе получило название «политики удлинения рук».

Игнорируя сложный организм региональной организации, Москва делает упор на повышение управляемости губернаторов. В качестве метода стабилизации созданного режима власти федерального Центра над регионами широко применялась практика давления на местные политические элиты со стороны правоохранительных структур. «Диктатура закона», провозглашенная В.В. Путиным сразу после избрания его президентом, по мере того как контроль над судебной системой и правоохранительными структурами на местах все более сосредоточивался в Кремле, стала одним из важнейших инструментов в отношениях между федеральными и региональными политическими элитами, используемым в качестве рычага давления на последние. Переход от опосредованного к прямому давлению на губернаторов, «не оправдывавших доверия Кремля», которым ознаменовался второй президентский срок Путина, с возбуждением против них уголовных дел, проведением обысков и других следственных действий, явился не чем иным, как показателем усиливавшейся неэффективности административной по форме и авторитарной по сути системы управления регионами.

Наибольшую известность получили масштабные антикоррупционные кампании в Амурской области и Приморском крае. Весной 2008 г. следственное управление следственного комитета при прокуратуре по Амурской области возбудило 10 уголовных дел коррупционной направленности в отношении членов областного правительства и четырех глав муниципальных образований. В их числе министр сельского хозяйства области Николай Титов, начальник управления госзаказа и госрегулирования тарифов области Анвар Гайнутдинов, министр здравоохранения Амурской области Рамиль Тураев. Затем список подозреваемых амурских чиновников пополнили вице-премьер Гузалия Минкина и министр строительства, архитектуры и ЖКХ Андрей

Белов, наконец, исполняющий обязанности первого вице-губернатора Владимир Кулинич.

Целая группа чиновников из окружения приморского губернатора С. Дарькина стала фигурантами уголовных дел, возбужденных прокуратурой Приморского края, многие из которых заканчивались обвинительными приговорами. В 2008 г. был приговорен к девяти годам колонии строгого режима вице-губернатор Александр Шишкин, пойманный на взятке в размере 1,2 млн руб. Другой вице-губернатор, Борис Гельцер, получил три года и три месяца условно за превышение полномочий, выразившееся в злоупотреблениях при заключении госконтрактов и нанесении многомиллионного ущерба бюджету. Несколько лет длилось разбирательство дела о контрабандном сообществе, ввозившем товары из Китая в Россию. Центральные роли в этой истории играли Геннадий Лысак (предприниматель, депутат Законодательного собрания Приморского края, выбывший «на лечение за рубеж» и недавно добровольно сложивший свои депутатские полномочия), а также бывший сенатор Игорь Иванов, до прихода в Совет Федерации работавший в команде Дарькина первым вице-губернатором. Серия коррупционных скандалов и арестов прошла и в мэрии Владивостока. В 2009 г. был осужден шеф лицензионного департамента краевой администрации Леонид Бельтюков. В том же году пять лет (условно) получил руководитель департамента имущественных отношений администрации Приморского края Владимир Книжник за злоупотребления при отчуждении объектов недвижимости Приморского края. Фигурантами по делу проходили Игорь Мещеряков (бывший руководитель приморского подразделения Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, а до того вице-губернатор Приморья), считавшийся близким к губернатору депутат Законодательного собрания Приморья Юрий Степанченко (один из лидеров строительного бизнеса края, ныне объявленный в розыск). Средства массовой информации (как региональные, так и федеральные) обошел документ, в соответствии с которым в качестве главы преступного сообщества по «делу Книжника» значился С. Дарькин, фамилия которого впоследствии была заменена термином «неустановленное лицо» [1]. Все сказанное, однако, не помешало приморскому губернатору сохранить свое положение. Приморский политолог П. Ханас в одном из своих комментариев предположил, что карьере С. Дарькина спас саммит АТЭС: смена главы накануне 2012 г. грозила бы борьбой местных элит и возможным срывом планов

проведения форума: остановка стройки была бы неизбежной. Существуют и другие объяснения «непотопляемости» приморского губернатора. Но смысл этого парадокса заключается в том, что скомпрометированность руководителя стала гарантией его лояльности.

Назначаемые президентом и встроенные в систему неусыпного контроля федеральных чиновников, губернаторы выступают сейчас, скорее, как представители интересов центральной власти, нежели регионов. Приоритетными для губернаторов задачами Центром были определены: поддержание порядка (ликвидация или сдерживание оппозиции, проявлений ксенофобии, массовых акций протеста), а также организация выборов и их результатов, обеспечивающих поддержку существующего режима). Однако, как показывает региональный опыт, у губернаторов есть пространство самостоятельного маневра. Оно включает в себя сферу регионального бизнеса, в котором, например, приморский губернатор занимает далеко не последнее место. Полем для маневров является и взаимодействие с представителями крупного и среднего бизнеса, заинтересованного в поддержке регионального руководителя. Представители первого широко представлены в региональных законодательных органах.

Однако, хотя губернаторы в значительной степени утратили контроль над местными правоохранительными органами и частью финансовых потоков, они все еще сохраняют важные рычаги влияния: контроль над некоторыми бюджетными фондами и местной общественной собственностью, что делает поддержку со стороны региональных руководителей условием успешной деятельности местного бизнеса. Борьба за управление финансовыми потоками продолжает определять политическую борьбу между краевой и городской властью и выражается в неослабевающем стремлении губернаторов подчинить себе администрации городов, в связи с чем на повестке дня периодически всплывают дискуссии о введении института назначения мэров и передачи этой функции губернаторам. В апреле 2011 г. полномочный представитель президента РФ в Дальневосточном федеральном округе Виктор Ишаев выступил с инициативой отмены прямых выборов мэров во всех крупных городах федерального округа и замены их на сити-менеджеров, которые должны назначаться городскими депутатами [8].

Основой механизма, позволяющего федеральной власти управлять регионом через голову губернатора, стала так называемая партия власти, которой в результате манипуляций было обеспечено большинство в законодательных органах

власти регионального и муниципального уровней. Сложная, хотя и довольно прозрачная политическая интрига завязалась вокруг выборов главы администрации Приморского краевого центра (Владивостока) в декабре 2007 г., когда губернатор подчинил себе городскую думу, а федеральный центр, вопреки желанию С. Дарькина, организовал выборы «ставленника Москвы» И. Пушкарева. Борьба за город закончилась поражением губернатора. Москва создала противовес губернатору в виде мэра, оставив контроль над финансовыми потоками города за собой. Через голову губернатора городская администрация замкнулась непосредственно на федеральный уровень исполнительной ветви власти, завершив оформление политического режима, поддерживающегося авторитарно организуемыми выборами, которые обеспечивают партии власти необходимое для прямого администрирования большинство на всех уровнях, включая так называемое местное самоуправление. Как выяснилось, для того чтобы встроить его в пресловутую «вертикаль», не понадобилось даже менять Конституции.

Режим обеспечивает себе искусственную легитимность, создаваемую системой выборов, при которой отсутствие порога явки и графы «против всех» позволяет игнорировать мнение реального большинства и формировать практически однопартийные органы власти. Допускаемое присутствие оппозиции столь минимально, что создает видимость приверженности принципу многопартийности, не допуская его реализации. Система формирования партий (централизм и, практически, моноцентризм) и законодательный запрет на любые региональные партии лишает этот институт возможности выступать субъектом регионального политического процесса. Расхождение мнений, изредка возникающее в практической деятельности в отношении кандидатур на должность председателя или по проблемам внутренней политики, часто имеет своим источником борьбу группировок на региональном уровне, располагающих, как правило, связями с покровителями в Центре.

В качестве главного результата построения «вертикали» отмечается резкое падение политической конкуренции в регионах, что в большинстве случаев сводит федеральное взаимодействие к процессу администрирования. Губернаторы, мэры становятся «техническими органами», как парламент и суды. Вертикаль федеральной власти дополняется вертикалью власти региональной, с явной тенденцией к завершению на муниципальном уровне. Возможности усиления эффективности такого режима ограничены совершенствованием механизмов принятия решений

за счет изменения характера и стиля деятельности административных структур. Интенсификацией собственной активности режим пытается подменить активность всех своих политических партнеров.

Экспертный анализ показывает, что, хотя назначение губернаторов упростило политическую систему России и облегчило контроль над региональными руководителями, фактически управление регионами не стало лучше, подтверждением чего является уже тот факт, что это не способствовало экономическому росту регионов. Концентрация всех функций по управлению и контролю в руках центральной власти значительно сократила сферу демократической подотчетности обществу, открыв простор для коррупции по всей вертикали. Создаваемые каналы обеспечивали персонализированное влияние отдельных групп, которые реализовывали свои субъективные интересы, широко применяя методы «откатов». Обширные коррупционные сети подрывали усилия по развитию регионов. Показателен получивший известность факт формирования так называемой лесной мафии в Сибири и на Дальнем Востоке. «Мелкие компании ваяют лес и вывозят необработанную древесину в Китай, где она обрабатывается и используется для производства мебели на экспорт. Допуская контрабандный вывоз круглого леса, Россия фактически вывозит рабочие места, которые могли бы занять жители этих депрессивных регионов России» [12, с. 86], не говоря уже о том, что доходы от бесконтрольного и варварского уничтожения лесов идут на счета криминальных групп, покрываемых коррумпированными чиновниками по всей «вертикали».

Комментируя создание девятистомиллиардного «Фонда прямых инвестиций для интеграции Дальнего Востока в экономическое пространство России», Юрий Рыбалкин, генеральный директор ЗАО «Морская инженерная компания», заметил: «Время покажет, насколько эффективной будет деятельность фонда. Одно могу сказать точно: руководители дальневосточных регионов ничего не потеряют, наоборот, они приобретут. Потому что каждый губернатор – это царек на конкретной территории, без него ни одно начинание не может пройти. 90 млрд рублей – лакомый кусок. И я сомневаюсь, что все деньги дойдут до реального производителя. На этот фонд насядут различные фирмы, в том числе и приближенные к власти, и будут этот миллиардный пирог обгрызать» [5].

Таким образом, анализ основных показателей, характеризующих политическую ситуацию в Дальневосточном регионе, приводит к заключению, что она типична для современной

России и в целом укладывается в описанную в начале статьи классификацию, тяготея в большей степени к первой модели, определяемой характером политического российского режима. В роли политического субъекта во взаимодействии сторон выступает только федеральная власть, и модель коммуникации базируется на принципах одностороннего преимущества Центра, подчинения региональной элиты федеральной, поэтому термин «координация» не несет здесь общепринятой смысловой нагрузки. Все это не мешает региональной элите, главным образом концентрирующейся вокруг губернаторов, реализовывать прагматическую стратегию, трансформируя недостатки федеральной политики в возможности личного обогащения.

Бизнес-элита, как показывает практика последнего десятилетия, не выступает самостоятельным игроком на региональном политическом поле, не противопоставляет своих интересов, не выдвигает прямых требований власти. Членство в партии власти, как и прежде, помогает региональной элите получить доступ к различного рода ресурсам, в первую очередь посредством участия в деятельности законодательных органов региональной и муниципальной власти. Стратегия поведения дальневосточной элиты вполне укладывается в изложенную в статье Н.Ю. Лапиной концепцию А. Чириковой: «Региональные элиты пришли к осознанию, что “вертикаль власти” – это прагматическая конструкция, которая им не только опасна, но и выгодна» [10, с. 489]. Регионалы «вписались» не только во властную, но и «распределительную вертикаль», получив за лояльность значимые дивиденды в виде субсидий, кредитов, возможности участвовать в федеральных программах и национальных проектах.

В условиях, когда субъекты ДВФО в большинстве своем являются дотационными (исключение составляют Республика Якутия, с недавнего времени – Сахалинская область), они полностью зависят от финансовых трансфертов, переводимых в их адрес из федерального бюджета России. Руководство страны (администрация президента и правительство страны) в этих условиях становятся, по сути, главным, если не единственным, политическим игроком на региональном поле.

Партийные структуры «Единой России» в законодательных органах власти находятся под жестким контролем региональных администраций. Так, председатель Законодательного собрания Приморского края В. Горчаков в апреле 2011 г. сетовал на то, что краевая исполнительная власть ведет наступление на власть законодательную, стремясь лишиться последнюю ряда пол-

номочий, что выражается в довольно часто используемой губернаторами практике отлагательного вето, в стремлении глав исполнительной власти расширить свои полномочия, вторгаясь в сферу власти законодательной. С конца 2008 г. ведутся дебаты о законе «О Контрольно-счетной палате законодательного собрания Приморского края» (КСП), смысл которых – стремление губернатора добиться права (всегда являвшегося прерогативой председателя Законодательного собрания) выдвижения ее председателя. В апреле 2011 г. губернатор наложил вето на принятый Законодательным Собранием закон о статусе депутата, предоставлявший депутатам право требовать от органов государственной власти, местного самоуправления и организаций всех форм собственности прекратить нарушение ими закона, прав и свобод граждан. Внесенная поправка диктовалась в первую очередь необходимостью поставить под депутатский контроль деятельность управляющих компаний, вызывающих множество нареканий со стороны граждан. По мнению депутатов, сопротивление вызвано опасением, что депутаты будут спрашивать с администрации за неисполнение законов [7].

Негативным для реализации программ эффективного развития стало свертывание в регионах конкурентной среды, что особенно опасно при разработке модернизационных проектов, их адаптации к региональным условиям и возможностям. Программы, спускаемые сверху, не согласовывались с возможностями регионов, что и стало причиной срывов в реализации национальных проектов. Так, судьбоносный для Приморского края закон «О проведении саммита АТЭС» в январе 2009 г. был внесен на обсуждение в Госдуму депутатом от Московской области М. Шакумом. При этом в рабочую группу по подготовке этого законопроекта не были приглашены ни представляющие Приморский край депутаты Госдумы, ни депутаты Законодательного собрания Приморского края.

Стабильность такого режима на региональном уровне поддерживается сегодня масштабными государственными инвестициями, направляемыми в основном на Сахалин и в Приморье. Реализация столь масштабных проектов, осуществляемая методами администрирования, порождает безответственность и некомпетентность должностных лиц и органов региональной государственной власти, так как и средства, и инициатива, и контроль, и ответственность сконцентрированы в руках федерального Центра. «Пытаться дать толчок к развитию Российской Федерации посредством укрепления вертикали власти – это, по меньшей мере, странно, – считает доктор экономических наук Т.Д. Хузи-

ятов. – Страна чрезвычайно и неоправданно жестко централизована. И пока существует такое положение вещей, о скором развитии регионов речи быть не может» [17].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авченко В. Неустановленное лицо // Новая газета 21.03.2011. URL: <http://kompromat.flb.ru/material1.phtml?id=10584> (дата обращения: 23.03.11).
2. Бахлова О.В. Региональные политические элиты в системе коммуникации федерального государства // Регионология. 2011. № 1. URL: <http://regionsar.ru/node/644> (дата обращения: 05.03.11).
3. Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник / под ред. Н. Петрова и А. Титкова. Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2010. 439 с.
4. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 448 с.
5. 90 млрд – лакомый кусок. Для кого? URL: <http://www.konkurent.ru/print.php?id=1595FirefoxHTML> (дата обращения: 22.03.11).
6. Депутат: «Сергею Дарькину не нужно общественное мнение». URL: <http://club-rf.ru/r25/news/6965/print/> (дата обращения: 22.12.10).
7. Журман О. Губернатор края наложил вето на принятый закон о статусе депутата. URL: <http://www.zrpress.ru/zr/2011/27/42305/?print=Y> (дата обращения: 03.05.11).
8. Ишаев: мэров необходимо заменить сити-менеджерами // Новый регион – Дальний Восток. 07.04.11. URL: <http://www.nr2.ru/fareast/327207.html> (дата обращения: 15.04.11).
9. Ковалев В.А. Российский федерализм: необходимость новой попытки // Проблемы государственной политики регионального развития России: материалы Всерос. науч. конф., Москва, 4 апр. 2008 г. М.: Науч. эксперт, 2008. С. 475-485.
10. Лапина Н.Ю. Политика централизации и ее последствия // Проблемы государственной политики регионального развития России: материалы Всерос. науч. конф., Москва, 4 апр. 2008 г. М.: Науч. эксперт, 2008. С. 485-493.
11. Общественная палата Хабаровского края – действует или существует? URL: <http://www.megamir.com/articles/publications/section4602/element405297/> (дата обращения: 10.04.11).
12. Ортунг Р. Отношения между Центром и периферией // PRO ET CONTRA. 2010. Т. 14, № 4/5. С. 80-96.
13. Постановление губернатора Сахалинской области от 11 декабря 2008 г. № 30. URL: <http://sakhvesti.ru/toprint.php?div=zakony&id=2577> (дата обращения: 24.12.10).
14. Саква Р. Дуалистическое государство в России: параконституционализм и парapolитика // Политические исследования. 2010. № 1. С. 8-26.
15. Сообщение пресс-центра Правительства Хабаровского края. URL: <http://www.27region.ru/news/> (дата обращения: 15.05.11).
16. Сформирован полный состав первого созыва Общественной палаты Республики Саха (Якутия): Официальный инф. портал Республики Саха (Якутия). URL: <http://www.sakha.gov.ru/en/node/41288> (дата обращения: 20.05.11).
17. Хузиатов Т.Д. Приморье могло бы стать цветущим. URL: <http://www.konkurent.ru/list.php?id=1857> (дата обращения: 14.5.11).