

Крым: превращение украинского полуострова в российский остров

Полтора года назад Российская Федерация приросла сразу двумя регионами и тремя субъектами управления: Республикой Крым, федеральным городом Севастополем и объединяющим их Крымским федеральным округом. Система управления страной, и без того громоздкая и малоэффективная — в силу чрезмерной централизованности, с одной стороны, и недостаточной скоординированности действий различных ведомств, с другой — столкнулась с совершенно новой и крайне сложной задачей. “Встраивать” Крым в Россию приходится в неблагоприятных экономических условиях. К тому же дело усугубляют противостояние с Киевом и введенные Западом санкции.

Необходимость интегрировать полуостров ставит перед Крымом и Россией огромное количество самых разных проблем: инфраструктурных, связанных с “выламыванием” из украинского пространства и переходом на большее самообеспечение; экономических, социально-культурных, этнических. Пока — поскольку окончательно не сформировалась даже управленческая модель — можно оценивать лишь подходы и первоначальные попытки их решения. Поэтому в данной статье мы сосредоточимся главным образом на процессах преобразования социально-политического пространства и управленческих структур Крыма в связи с его встраиванием в РФ.

Насколько можно судить, жители Крыма в большинстве своем пока довольны происходящим на полуострове. Так, согласно авто-

ритетному исследованию GfK Ukraine¹, проведенному в начале 2015 года, 82% крымчан полностью поддерживают присоединение Крыма к России, 11% — скорее поддерживают, и лишь 4% высказались против этого. Важно и то, что среди полутора десятков проблем, которые в наибольшей степени волновали жителей Крыма, те, что связаны с устройством власти, занимали последние места: 2% крымчан выразили обеспокоенность неудовлетворительной работой правоохранительных органов, 3% — кризисом государственного управления и отсутствием порядка, 5% — равнодушием власти к проблемам простых граждан.

При этом, однако, в Крыму периодически вспыхивают скандалы, связанные или с конфликтами внутри местных элит (чаще всего в Севастополе), или же с конфликтами между федералами и местными, как в Симферополе.

Анализ трансформации Крыма из постсоветского в российский, начавшейся 21 марта 2014 года, интересен по целому ряду причин. Во-первых, подобно тому как эмбрион в своем развитии повторяет основные фазы эволюции вида, Крым в ходе ускоренной интеграции позволяет более полно увидеть и оценить специфику всего российского пространства. Во-вторых, само это пространство продолжает трансформироваться, поскольку с включением Крыма в состав России меняется и российский режим. Его история, а вместе с ним и история страны в целом, делится на два периода: до Крыма и после. Наконец, в-третьих, существенные изменения проис-

ходят не только в самом Крыму и в “материковой России”, но и во взаимоотношениях между ними. Для Крыма суть этих взаимоотношений заключается в переходе от украинской модели — внешнее управление в условиях относительно децентрализованного государства — к российской, где внешнее управление полуостровом осуществляется в условиях большей централизации.

Кадры для Крыма

Для интеграции Крыма были мобилизованы серьезные силы: в качестве куратора в правительстве был выбран лучший путинский кризисный менеджер, вице-премьер Дмитрий Козак, благо последний его управленческий проект — Сочинская Олимпиада — успешно завершился. Кадровый, наиболее ответственный, участок работы поручен Олегу Белавенцеву — вице-адмиралу, служившему когда-то во внешней разведке, доверенному человеку Сергея Шойгу. Сыгравший важную роль в присоединении Крыма (в апреле 2014 года “закрытым” указом президента он награжден за это званием Героя России), Белавенцев был назначен на пост полпреда президента в новом Крымском федеральном округе (КФО). В помощь Белавенцеву в качестве главного федерального инспектора по Крыму был придан кадровый сотрудник ФСБ Андрей Егоров, а по Севастополю — заместитель командующего Черноморским флотом контр-адмирал Андрей Шишкин. Развитие КФО осуществляется в закрытом режиме спецоперации: уже в составе России, спустя почти полтора года после его создания, округ не имеет официального сайта. Вот как определил задачи полпреда и полпредства в Крыму первый заместитель Белавенцева и тоже бывший военный Николай Водорезов:

“(Олег Евгеньевич (Белавенцев) так мне коротко сформулировал нашу задачу: мы отвечаем за организацию всей жизни Республики Крым. Мы не “государево око”, не контролеры, мы — организаторы. Президент спрашивает с полпреда: что у вас в регионе делается, как вы создаете российский Крым, что у вас с эко-

номикой, с общественной жизнью полуострова... Скажем, нужно, чтобы на полуострове работали партии — значит, нужно организовать сам процесс партийного строительства. Не партии лично он должен создавать, а — организовать, помочь юридически оформить, чтобы возникали и развивались общественные отношения... И так же с экономикой. Поставлена задача — сделать из Крыма жемчужину... (мы) хотим побыстрее подтянуть экономику, потому что Крым отстал на 23 года. Поэтому есть и Савельев, и Козак, и Белавенцев, который здесь и организует работу, и контролирует поручения президента. Козак определил необходимые мероприятия, поставил задачи Олегу Савельеву, а Олег Белавенцев контролирует, как это выполняется”².

Олег Савельев был поставлен во главе специально созданного федерального министерства по делам Крыма, которое должно было заниматься экономическим развитием и интеграцией полуострова в российское пространство. Савельев — политтехнолог и экономист из команды Германа Грефа, замминистра экономического развития, отвечавший в МЭР за региональную политику, государственные целевые программы и особые экономические зоны. На ключевой пост главы УФСБ по Республике Крым и Севастополю назначили отозванного из резерва Виктора Палагина, бывшего руководителя УФСБ Башкортостана (в 2008–2013 годах), который зарекомендовал себя на этом посту как борец с исламским радикализмом и умиротворитель национальных элит. Последний год перед назначением в Крым Палагин работал вице-президентом Объединенной судостроительной корпорации (ОСК), связанной с Игорем Сечиным и Геннадием Тимченко.

Уже из представленного перечня видны “силовой”, чекистский крен, а также перевес в сторону питерцев. И то, и другое характерно для нынешнего российского режима. В качестве “Крым-мейкеров” представлена и значительная часть тех лиц, которых специалист по российским элитам Евгений Минченко включил в “путинское политбюро”³.

Шефы и подшефные

Оставив за собой главным образом уровень “федеральный центр — регион”, Москва распоряжением правительства передала заботу о муниципальном уровне 16 сильным регионам, за которыми в качестве “подшефных” были закреплены сельские районы Крыма и города Севастополь и Керчь⁴. Симферополь в список не вошел, но ему помогают Петербург и Ленинградская область. Восемнадцать крымских горсоветов, включая курорты, в число подшефных также не вошли.

В закреплении районов Крыма за теми или иными регионами можно увидеть определенную логику. Шефы двух районов с максимальной концентрацией крымских татар — Бахчисарайского и Белогорского — подобраны по “этническому” принципу: это Татарстан и Башкортостан, два крупнейших исламско-татарских региона. Нефтегазовый Черноморский район оказался под опекой Тюменской области — по принципу производственной специализации; по тому же принципу промышленно-металлургическая Керчь досталась Тульской области. Москва взяла шефство над Севастополем — видимо, в данном случае сыграли роль как исторические связи, так и символическое значение “города русской славы”. Объем помощи со стороны “шефов” весьма велик и составляет в материальном выражении десятки и сотни миллионов рублей в год на реконструкцию и ремонт объектов образования, здравоохранения, социально-культурной сферы, спецтехнику, медтехнику, транспорт⁵.

“Пришивание” отрезанного от Украины Крыма к России по сложности подобно операции по пересадке органа, где каждый сосуд и нерв надо вывести наверх и наоборот — каждому “верхнему” найти адресата на региональном уровне, а они к тому же не всегда соответствуют друг другу.

На создание правоохранительной системы в Крыму по российскому образцу президент Владимир Путин отвел руководителям ведомств две недели — начиная с 29 марта. При этом у ряда структур — как, например, у прокуратуры или МВД — были свои украинские предшественники, а некоторые, как СКР

или ФСКН, надо было создавать на пустом месте.

Каждая правоохранительная структура использовала одну из двух моделей формирования территориального органа в Крыму: одни действовали путем замены/интродукции, а другие — путем адаптирования/кооптации. Последний характерен для МВД — самого крупного ведомства на полуострове, которое в наибольшей степени сохранило свой “украинский” вид, — а также прокуратуры. МВД в Крыму возглавил местный житель, подполковник Сергей Абисов, назначенный 1 марта 2014 года еще киевской Верховной Радой. В конце марта 2014 года он стал уже сотрудником МВД РФ — сначала врио, а через месяц с небольшим — полноправным министром по Крыму.

Наталья Поклонская заняла место прокурора Крыма по решению Совмина АКР 11 марта после того, как от этого поста отказались все четыре заместителя прежнего украинского прокурора. 25 марта приказом Генпрокурора РФ она была назначена и.о. прокурора Крыма, а 2 мая — полноценным прокурором. В марте же были утверждены два зама Поклонской — один из Томска, другой из Тулы. А в августе появились еще два: один местный, а другой — первый заместитель Поклонской — в прошлом был зампрокурора Ярославской области. В МВД же с самого начала все замминистра были из местных. Впрочем, трудно сказать, как долго это продлится: в ведомстве внутренних дел работают прикомандированные Москвой “комиссары”, в задачи которых входят и контроль за работой местных сотрудников, и кадровая селекция.

Получившая пост не по чину, Поклонская продемонстрировала стремительный карьерный рост: через два дня после назначения и.о. прокурора, 27 марта, она была произведена в старшие советники юстиции, а через год — в июне 2015 года — стала государственным советником юстиции 3 класса (соответствует званию генерал-майора). Многие считали, что Поклонская — временная фигура и ее скоро заменят. В последнее время подобные слухи участились в связи с начавшейся подготовкой к выборам в Госдуму, на которых Поклонской прочат либо ме-



сто во главе списка “Единой России” по Крыму, либо в одномандатном округе.

Следственный комитет и ФСКН не имели прямых предшественников в украинское время и создавались, что называется, на пустом месте. При этом крымское управление СКР было укомплектовано “с бору по сосенке”: среди сотни сотрудников — представители разных регионов, довольно много питерцев; а крымское управление ФСКН формировалось с частичным использованием местных кадров.

О начале своей работы в Крыму Следственный комитет сообщил 25 марта. После этого из разных регионов в Крым были командированы следователи и криминалисты в качестве и.о., с окончательным назначением в сентябре. Начальником Главного следственного управления СКР по Крыму в сентябре президентским указом был назначен Михаил Назаров, родом из Ярославля, последние почти десять лет прослуживший начальником СКР Мордовии; его первый зам Сергей Михайлов — в прошлом заместитель главы СКР по Ульяновской области; еще два заместителя тоже не местные: Андрей Анохин — курганец, пришедший из центрального аппарата СКР, и Владимир Архангельский, пришедший из СКР Пензенской области. Сергей Топильский из подмосковного Щелково был направлен в качестве начальника СКР в Ялту и прибыл туда вместе с двумя подчиненными. Из-за скандала (Топильский пытался скрыть драку, которую его сотрудники устроили в ресторане) он был вскоре отправлен обратно. Севастопольское следственное управление возглавил Юрий Мороз — начальник СКР Камчатского края; его замы — один из центрального аппарата, другой из Краснодара.

Региональное управление ФСКН по Республике Крым и Служба наркоконтроля по Севастополю работают с 10 апреля 2014 года. Возглавил Управление местный силовик-отставник — бывший замначальника УБОП Крыма, Фахрудин Гаджиахмедов, по одним сведениям — крымский татарин, родившийся в Узбекистане, по другим, включая сайт ведомства — уроженец дагестанского Дербента. Гаджиахмедов, прозванный “черным полковником”, в 2010 году был отправлен украински-

ми властями в отставку при очередной смене главы МВД в Крыму. В помощь ему в качестве замов придали двух спецов из российских регионов: Дмитрия Колозина из Калуги, ставшего начальником службы по Севастополю, и Олега Поскребышева из Пскова. Помимо них, ФСКН прислала в Крым целый десант: 44 наркополицейских из Краснодарского края и 26 — из центрального аппарата ФСКН России.

Через два с лишним месяца после того, как оно было образовано, крымское Управление было укомплектовано немногим менее, чем наполовину. В декабре 2014 года, еще через полгода, межрайонные управления ФСКН работали в шести городах Крыма: Ялте, Евпатории, Керчи, Джанкое, Красноперекопске и Феодосии.

Особое место занимает ФСБ, единственным главой которого — и по Крыму, и по Севастополю — стал упомянутый выше “резервист” Виктор Палагин (так же выглядит структура управления ФСБ в столичных городах: единый центр управляет ФСБ по Москве и Московской области, и такой же единый центр — по Питеру и Ленинградской). Утверждают, что Палагин позвал в Крым бывших сослуживцев из башкирского УФСБ, причем, как отмечал портал “Медиакорсеть”⁶, из числа татар по национальности. В частности, первым замом Палагина стал полковник Рустем Ибрагимов. Уже к осени 2014 года на заседании Совета министров Республики Крым Палагин доложил о завершении ротации руководящего состава в районных и городских управлениях ФСБ⁷. В ряде городов руководящие должности заняли выходцы из других субъектов РФ: в Алуште — из Красноярска, в Евпатории — из Волгограда, в Ялте — из Сочи.

Судебная власть

Всего в Крыму порядка 500 судей общих судов, включая 83 судей Апелляционного суда, ставшего Верховным. Подавляющее большинство крымских судей сразу подали заявление на получение российского гражданства и на этом основании — еще до получения паспортов — стали судить уже по российскому законодательству. Параллельно крымские судьи



проходили экстренные курсы переподготовки; организовать работу по-российски им помогала рабочая группа Верховного суда РФ во главе с первым зампредом ВС. До 1 мая новый статус получили и полторы тысячи крымских адвокатов и нотариусов, сдавших квалификационный экзамен в упрощенном порядке.

Высший пост в судебной системе Крыма занял Игорь Радионов — местный, подчекивающий свои караимские корни. По его словам, исполняющим обязанности Председателя Апелляционного тогда суда Республики Крым его назначил Сергей Аксенов 17 марта, на следующий день после референдума⁸. Предшественник Радионова Валерий Чернобук, проработавший на посту главного судьи Крыма три года, был из Днепропетровска, куда он и выехал из Крыма, когда оказалось, что новая власть не готова оставить его в этой должности. Перед этим, однако, он успел подать на российское гражданство, а потом, уже на украинской стороне, записался в ополчение. Вместе с бывшим начальником уехали и трое судей из его команды, включая его заместителя.

Министерство Крыма

31 марта 2014 года был подписан указ (см. “Хронологию”) о создании федерального министерства по делам Крыма “в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по интеграции Республики Крым и г. Севастополя в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему РФ” во главе с Олегом Савельевым. Возможно, логичнее было поручить это Минрегионразвития, но дни последнего уже были сочтены. В сентябре 2014 года министерство регионального развития было ликвидировано, но еще успело сыграть некоторую роль в интеграции Крыма: именно оно разработало описанную выше схему шефства российских регионов над районами Крыма и Севастополем, которая была принята правительством РФ.

Минкрыма стало третьим федеральным министерством, занимающимся проблемами конкретного региона (до этого были созда-

ны министерства по Северному Кавказу и по Дальнему Востоку), но первым было упразднено — 15 июля 2015 года, то есть через год после начала работы, “в связи с завершением переходного периода в Крыму и интеграции Крыма в состав РФ”⁹. Одни видели причину в многочисленных коррупционных скандалах первой половины 2015 года, другие — в борьбе федеральных кланов за полномочия и деньги, в которой победил полпред Белавенцев, лоббировавший ликвидацию министерства. В отличие от двух других “региональных” министерств, министр Крыма (Савельев) не был креатурой полпреда и вице-премьера-куратора, что неизбежно вело к столкновению их интересов на вверенной им территории.

Штатная численность министерства по делам Крыма составляла 230 человек, размещенных в Москве, Симферополе и Севастополе. На деле, однако, число сотрудников министерства так и не достигло этой цифры: перед ликвидацией министерства в нем работало 150 человек¹⁰. Упразднение Минкрыма прошло почти незамеченным. Министерство не успело стать серьезным игроком и не привлекло общественного внимания.

Цели, первоначально декларировавшиеся Савельевым, были весьма амбициозны и включали в себя не только решение первоочередных антикризисных задач, но и создание системы компактного и эффективного государственного управления с чистого листа “намного лучше, чем в России”¹¹. Лучше, чем в России, не получилось, получилось хуже: в России управление многоукладное, оно формировалось долгие годы и несет в себе элементы соответствующих этапов развития страны, тогда как в Крыму оказалась воспроизведена модель управления России-2014.

Ни заметного притока инвестиций, ни серьезного импульса развитию экономики Крыма в связи с созданием особой экономической зоны, о которой говорил Савельев, не получилось, не получилось. Да и не могло получиться за год в ситуации правовой неразберихи, передела собственности и западных санкций. Расформировав министерство по делам Крыма, Кремль не только фактически расписался в провале управленческого эксперимента, но и существенно изменил систему управления

в Крыму, сделав ее менее прозрачной, более примитивной и ориентированной главным образом на силовые методы контроля. После ликвидации министерства, функции которого перешли к Минэкономразвития, правительство РФ решило усилить органы власти Крыма и Севастополя чиновниками федерального уровня, направив их на должности первых заместителей министров.

До этих пор правительство Крыма состояло почти исключительно из местных чиновников — из числа “людей Аксенова”, и, в меньшей степени, спикера Госсовета Константина Константинова. Единственным “варягом” в нем была вице-премьер Евгения Бавыкина, куратор экономического блока. Москвичка, она, как и Белавенцев, работала в команде Сергея Шойгу и рассматривается местными аналитиками как “глаза Кремля” внутри команды Аксенова¹².

Для координации действий региональных властей с федеральным центром была создана Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крыма и Севастополя.

Политические партии

Политическим партиям было необходимо срочно создать свои отделения в Крыму, чтобы успеть к выборам в Госсовет, назначенным на сентябрь. Учредительные собрания крымского и севастопольского отделений “Единой России” состоялись 7 апреля; на них присутствовали чуть больше двух десятков новоиспеченных членов партии. ЕР не сочла нужным менять привычную модель, использованную в ряде регионов России: лидером партии по совместительству был назначен глава регионального парламента (Госсовета) Константинов, бывший лидер крымского отделения Партии регионов. В президиум политсовета ЕР вошли также два заместителя Константина Константина Бахарев и Андрей Козенко, глава комитета Госсовета по промышленности, транспорту и ТЭК Петр Запорожец и сенатор, бывший глава Верховного Совета Крыма Сергей Цеков.

Учредительное собрание севастопольско-

го отделения ЕР состоялось 7 апреля, тогда же членские билеты из рук Сергея Неверова — секретаря Генсовета партии — получили первые 23 севастопольца, составившие новую партийную ячейку. Первым секретарем регионального отделения ЕР был избран Виктор Оганесян, депутат ЗС, директор гимназии.

Три другие думские партии успели учредить отделения в Крыму во главе с депутатами Госдумы из других регионов; после выборов они были заменены местными функционерами.

Первым, уже 1 апреля, создал отделение в Крыму Объединенный народный фронт. Его сопредседателями стали премьер-министр Крыма Аксенов, председатель Госсовета республики Константинов и олимпийский чемпион, вице-президент Крымской федерации по греко-римской борьбе Рустем Казаков. Если фигура известного спортсмена на руководящем посту ОНФ привычна для российских регионов, то два титульных лидера региона, один из которых к тому же скоро возглавит “Единую Россию” в Крыму — это крымская специфика.

ЛДПР создала крымское отделение почти одновременно с ЕР, а в качестве лидера выбрала “своего” — Павла Шперова, который вступил в ЛДП СССР уже после раз渲ала Советского Союза, в марте 1992 года, а в середине 1990-х работал в центральном аппарате ЛДПР. Будучи предпринимателем средней руки, он последние годы был атаманом “Таврической казачьей сотни” и заместителем председателя “Русского общества Крыма”.

“Справедливая Россия” провела общее собрание двух десятков своих членов в Крыму в середине апреля и объявила о создании регионального отделения и формировании руководящих органов. Как и у “смежников”, главой его поначалу стал депутат Госдумы, руководитель Алтайского краевого отделения СР Александр Терентьев, которого в ноябре сменил местный Александр Юрьев, до 2012 года функционер “Батькивщины” Юлии Тимошенко, затем ставший госчиновником невысокого ранга. В Севастополе члена фракции СР в Госдуме Михаила Брячака, скандального бизнесмена из Пскова с репутацией “короля таможенного бизнеса”, так никто пока и не сменил.

КПРФ подошла к формированию своего отделения более ответственно: в конце мая на учредительной конференции лидером крымских коммунистов стал Николай Коломейцев — член Президиума ЦК КПРФ и первый секретарь Ростовского обкома КПРФ, четвертый срок работающий в Госдуме. На пленуме избранного тогда же крымского рескома было сформировано бюро в составе 14 человек и избраны секретари. В декабре Коломейцева сменил уже местный кадр — Олег Соломахин, бывший секретарь рескома КПУ.

Проблема крымских татар

Перечисленные политические партии было легко переформатировать из украинской партийной системы в российскую, поскольку их функция весьма призрачна. Однако в ситуации с крымско-татарским меджлисом — единственной настоящей, корневой партией в Крыму — власть столкнулась с серьезной проблемой и была вынуждена прибегать к разным технологиям, вплоть до рейдерского захвата.

Крымско-татарский Крым — это не просто 10–15% населения Крыма. Это наиболее укорененная, хорошо организованная и сплоченная сила, мобилизованная на врастание и сопротивление в довольно агрессивной внешней среде. Выразителем ее интересов долгие годы является Миллий Меджлис.

Поначалу Кремль попытался заручиться поддержкой руководства Меджлиса, но не преуспел в этом. За несколько дней до мартовского референдума обстоятельный разговор с лидером крымских татар Мустафой Джемилевым по поручению Кремля провел экс-лидер Татарстана Минтимер Шаймиев, по ходу разговора соединивший его по телефону с Владимиром Путиным. Кооптировать лидеров Меджлиса не удалось, и они призвали крымских татар к бойкоту референдума. В результате значительная их часть не приняла участия в референдуме, а лидеры Меджлиса не признали его результаты. После этого Кремль перешел к тактике изоляции и выдавливания нелояльных с одновременным созданием лоялистских ядер как внутри Меджлиса, так и

вне его. 22 апреля Мустафе Джемилеву на выезде из Крыма вручили постановление о запрете на въезд на территорию РФ до 2019 года. Одновременно Путин подписал указ “О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития”. С одной стороны, указ провозглашал необходимость восстановления исторической справедливости и устранения последствий незаконных депортаций с территории Крыма, а с другой — фактически уравнивал крымских татар, для которых Крым не просто дом, но историческая родина, с представителями других репрессированных народов. Двумя месяцами позже пятилетний запрет на въезд “на территорию РФ” получил и глава Меджлиса Рефат Чубаров. Между этими двумя событиями власти “из соображений безопасности” запретили крымским татарам провести 18 мая на центральной площади Симферополя траурный митинг в ознаменование 70-летия со дня депортации, а Путин провел встречу с представителями крымских татар, готовых вступить в сотрудничество с новой властью¹³.

К концу 2014 года стало очевидно, что Кремлю не удалось перехватить контроль над непослушным Меджлисом, и власти предприняли попытку создать в качестве альтернативы общественное движение “Кырым”. Его лидером стал один из бывших руководителей Меджлиса, исключенный за коллaborционизм Ремзи Ильясов, вице-спикер Госсовета. Он, как и ряд других крымских татар при власти, представляет, по выражению Васви Абдураимова, лидера существующей с 2006 года Народной партии Милли Фирка, “пролойку “служилых” крымских татар, которые стараются сотрудничать с любой властью в Крыму”¹⁴. Когда в апреле 2015 года независимая крымско-татарская телекомпания АРТ под давлением властей Крыма была вынуждена прекратить вещание, движение “Кырым” заявило о намерении оказать спонсорскую помощь создаваемому властями общественному телеканалу “Миллет” и радиостанции “Ветан”.

Курс на раскол внутри крымских татар чреват радикализацией какой-то их части



(заметим, что в последние годы в украинском Крыму усиливались позиции запрещенной в России радикально-исламистской организации “Хизб-ут-Тахрир”, в активе которой было, по разным оценкам, от трех до десяти тысяч крымских татар из числа тех, кто покинул Крым после его присоединения к РФ) и усилением напряженности внутри крымского общества. Кроме того, это представляет потенциальную угрозу для отношений с Турцией.

Крымских татар как политическую карту продолжают разыгрывать и украинские политики. Нелишне будет напомнить, что созданный в 1991 году Меджлис Киев отчасти признал в 1999 году, когда указом президента Леонида Кучмы был создан Совет представителей крымско-татарского народа; “советом представителей” стал Меджлис, в состав которого вошли 33 человека, избранные курултаем. Соответствующие советы были созданы с участием муниципальных и районных меджлисов и на низовом уровне. В 2010 году Виктор Янукович пытался сделать Меджлис подконтрольным Киеву, реорганизовав его и введя в его состав президентских назначенцев, но безуспешно. В выборах Рады 2012 года Меджлис участвовал в качестве партнера оппозиционной “Батькивщины” Юлии Тимошенко. Лишь 20 марта 2014 года, после присоединения Крыма к России, Верховная Рада официально признала крымских татар как “коренной народ Украины” и Меджлис как их орган. Политическая игра продолжается и сейчас: в мае 2015 года Верховная Рада приняла решение о присвоении симферопольскому аэропорту имени героя-летчика Амет-Хана Султана, а Порошенко говорил о “дорожной карте” по предоставлению Крыму статуса национально-территориальной автономии в составе украинского государства.

Помимо политических партий, в Крыму уже в первые несколько месяцев стали образовываться представительства самых разных государственно-общественных структур. Уже в июне в Крыму возникло отделение Российского военно-исторического общества, которое возглавил Аксенов. С августа 2014 года в Крыму работает региональное представительство Фонда “Институт социально-экономических и политических исследований”

(ИСЭПИ) — третье после волгоградского и калининградского. Его возглавил Александр Форманчук — пожалуй, самый известный в Крыму эксперт-аналитик при власти, начинавший карьеру еще в обкоме КПСС. Заместителем его и руководителем севастопольского отделения ИСЭПИ стал замдиректора по развитию севастопольского филиала МГУ им. М. В. Ломоносова Иван Кусов. Спешка с открытием представительства ИСЭПИ была связана с тем, что он является одним из операторов правительственные грантов для организаций гражданского общества и должен был учесть интересы крымских организаций уже в ближайшем бюджетном цикле.

Общественная палата Крыма была создана очень оперативно и 30 июня 2014 года уже провела первое заседание. Она состоит из сорока человек, половину из которых назначает Госсовет, а половину — правительство. Собственно общественников в палате немного, больше преподавателей вузов, сотрудников музеев, других работников бюджетной сферы, ветеранов. Возглавил ОП Крыма Григорий Иоffe, известный политик, на момент ее формирования занимавший пост первого зампреда Верховного совета. Одним из двух его заместителей стал уже упомянутый Александр Форманчук.

Создание Общественной палаты Севастополя происходило куда менее гладко. Соответствующее решение о создании “легитимного органа осуществления народовластия” было принято Народным фронтом Севастополя еще в середине апреля 2014 года. Заметим, что в украинском Севастополе Общественная палата как общественная организация, возникшая снизу, существовала с ноября 2011 года, но не оставила по себе заметного следа. Законодательное Собрание Севастополя с твердым большинством у Алексея Чалого приступило к обсуждению законопроекта об ОП в начале 2015 года, рассматривая ОП как возможный плацдарм в борьбе с губернатором Сергеем Меняйло. Соответствующий закон был принят в марте, но губернатор наложил на него вето. Он пытался внести свои поправки, связанные прежде всего с отменой пятилетнего ценза оседлости (безуспешно) и формированием ОП из трех, а не двух частей,

одну из которых будут определять сами члены палаты по формуле 8 + 8 + 8 (успешно). В результате закон о создании ОП в Севастополе был подписан губернатором 15 июня 2015 года¹⁵. Палата еще не сформирована, но, по словам Владислава Гриба, курирующего Крым от федеральной ОП, с высокой долей вероятности председателем палаты будет назначен член севастопольского отделения ОНФ Григорий Донец, глава организации по сохранению объектов культурного наследия “Граждане Херсонеса”, зарегистрированной в феврале 2015 года¹⁶. (Всего в городе по состоянию на май 2015 года было зарегистрировано 325 общественных организаций).

Изменение конфигурации элит

В результате кадровых решений “крымской весны” и кардинальных перемен в устройстве политического и социально-экономического пространства Крыма состав политической верхушки Крыма существенно изменился. Некоторые наблюдения по этому поводу позволяет сделать сравнение рейтингов влиятельности крымских политиков по итогам 2013-го “украинского” и 2014-го “российского” годов, публикуемых Региональным институтом политических коммуникаций (РИПК)¹⁷. Данные РИПК говорят о том, что сам крымский политический Олимп в 2014 году стал выше, с более крутыми склонами: если в 2013 году на нем находилось 37 политиков, получивших у экспертов свыше 10 баллов из 100 возможных, то в 2014 году их стало меньше — 31. Резко обновился состав влиятельных политиков: свои места на новом Олимпе сохранили лишь шестеро из тех, кто находился там в 2013 году (меньше 1/6), причем все они, за исключением спикера Владимира Константина, оставшегося на втором месте, и Григория Иоффе на 8–9 месте, поднялись наверх из нижней половины списка. Все сохранившиеся — нынешние или бывшие депутаты Госсовета, включая главу Республики Сергея Аксенова, который подскочил с 20-го места на первое, Сергея Цекова, ставшего членом СФ и взлетевшего на 4-е место с 27-го, Григория Иоффе, сменившего пост зампреда Госсовета на пост председателя Общественной палаты (с 9-го места на 8-е место), Константина

Бахарева, ставшего первым заместителем председателя Госсовета (с 24-го места на 9-е), и депутата Ефима Фикса, возглавившего в Госсовете комитет по вопросам законодательства, государственного строительства и местного самоуправления.

В отличие от большинства российских регионов, где среди наиболее влиятельных политиков значительную часть составляют представители исполнительной власти и федеральных чиновников, в Крыму из 31 влиятельного политика 16 являются членами представительной власти, в том числе двое на федеральном уровне (члены Совета Федерации РФ Сергей Цеков, №4 и Ольга Ковитиди, №6), один на местном — депутат Симферопольского горсовета коммунист Степан Кискин (№25) и 13 — на республиканском. В числе последних, кроме спикера Константина (№2), все три его заместителя — Константин Бахарев (№9), Ремзи Ильясов (№10) и Андрей Козенко (№17) — и девять председателей комитетов из двенадцати.

Из муниципалов на Олимпе сохранили позиции мэры Симферополя (был 17-ый, стал 29-ый), Евпатории (был 28-ой, стал 30-ый) и Ялты (был 32-ой, стал 31-ый); все они заняли свои посты уже после марта 2014 года.

Полностью обновились представители исполнительной власти, муниципалы, представители крымских татар. Из федералов присутствуют только полпред Олег Белавенцев (№3) и министр Олег Савельев (№7); силовики, равно как и предприниматели, в списке не представлены вовсе — и это сильно отличает Крым от любого другого российского региона.

Заключение

В завершение обзора организационно-институциональной “россиизации” Крыма следует отметить прежде всего ее импровизационный характер, а также то, что каждое из федеральных ведомств практиковало свой собственный подход. Формирование крымского звена “вертикалей власти” началось в марте-апреле 2014 года и к ноябрю практически завершилось даже там, где использовалась двухфазная модель — сначала назначались и.о. из числа командированных в Крым сотрудников ведомства, которые, проявив

себя, по прошествии нескольких месяцев получали постоянный статус. Несмотря на спешку при подборе кадров, в высших эшелонах региональных подразделений наблюдается удивительная кадровая стабильность (за прошедший год убрали только главу УФНС — при несколько загадочных обстоятельствах, обвинив его в попытке дать взятку офицеру ФСБ). В подходе к Крыму заметны осторожность и учет национальной специфики, которую Москва часто демонстрирует в этнических республиках. В большинстве случаев опора делалась на местные силы и происходила кооптация. В результате укорененность региональных “генералов” в Крыму гораздо больше, чем в подавляющем большинстве российских регионов, включая даже и республики¹⁸. Скорее всего, это означает, что процесс выстраивания регионального уровня федеральных структур в Крыму еще не завершен, и мы станем свидетелями их декоренизации. Если Крым, подобно эмбриону, в своем политическом развитии повторяет на индивидуальном уровне фазы развития вида в целом, то процесс перехода к общей для республик модели вряд ли займет много времени.

В среднем звене, включая субрегиональный уровень руководителей ведомств, формирование российских подразделений было в основном завершено к концу 2014 года. Почти во всех случаях, за исключением (пока) МВД, часть кадров привлекалась извне путем так называемого “крымского призыва”, когда в ведомстве из числа изъявивших желание (и прошедших конкурс) набирали сотрудников в среднее звено руководства. Их командировали в Крым, где через два-три месяца они получали постоянные должности. Практиковалось также обучение местных кадров с помощью представителей центрального аппарата ведомств, специально для этого направляемых на полуостров. Муниципальный уровень был во многом отдан на откуп тем российским регионам, которые были закреплены в качестве “шефов” за каждым административным районом Крыма, Керчью и Севастополем. Шефство включало в себя как финансово-материальную помощь, так и передачу опыта.

Новая исполнительная власть в Крыму формировалась во многом революционным образом и без заметного участия Центра. Наряду с региональным правительством оказался ради-

кально обновлен и состав муниципалов. Лишь по истечении года федеральные структуры, и прежде всего ФСБ и СКР, стали демонстрировать жесткость, в рамках антикоррупционной кампании задерживая крупных крымских чиновников. С ликвидацией Минкрыма в июле 2015 года было объявлено о введении “комиссаров” — представителей министерств и ведомств, направляемых на посты заместителей руководителей в структуры крымского правительства. Таким образом, от модели внешнего контроля за деятельностью правительства Крыма был сделан переход к модели контроля внутреннего, включенного.

Управленческие модели для Крыма (Симферополя) и Севастополя изначально были разными. В первом случае сохранялись — при некотором переформатировании — представительная власть и ее руководство, и менялась вся исполнительная власть, возглавляемая местным кадром из депутатов. Во втором — не просто менялись обе ветви власти, но был создан тандем: во главе исполнительной власти оказался неместный адмирал Сергей Меняйло, а “народным мэром” стал предприниматель Алексей Чалый. Севастопольская модель в результате оказалась не просто более конфликтной и публичной, но, в конечном счете, и более демократичной. К тому же, будучи более компактной, севастопольская модель имеет элементы прямой демократии.

Пока трудно судить, насколько работоспособны и эффективны сформированные или подогнанные под российские лекала крымские территориальные органы федеральных ведомств. Наиболее зрима активность ФСБ и СКР под флагом антикоррупционной кампании. СКР рапортовала о раскрытии ряда старых преступлений. Очевидно, однако, что массовые процессы, будь то выдача крымчанам российских паспортов или регистрация малого бизнеса, заняли гораздо больше времени, чем изначально планировалось. Как пишет Екатерина Шульман¹⁹, вместо встраивания Крыма в российское правовое пространство власть скорее пошла по пути выгораживания для Крыма в этом пространстве особой ниши. Можно также отметить, что в условиях встраивания Крыма в состав России простые и привычные для российских регионов “сложноподчиненные” схемы контроля работают лучше, чем “сложносочиненные” с горизонтальной координацией и попытками совершенствовать среду с помощью Минкрыма.



Примечания

- 1 Социально-политические настроения жителей Крыма: Исследование, проведенное GfK Ukraine по заказу компании Berta Communications при поддержке Canada Fund for Local Initiatives для проекта Free Crimea // GfK Ukraine. 2015. 4 февраля. URL: http://www.gfk.com/ua/documents/presentations/gfk_report_freecrimea.pdf (доступ 02.09.2015)
- 2 Гаврилева Н. “Россия пришла в Крым надолго, навсегда” [Интервью с первым заместителем полномочного представителя президента в КФО Н. Водозеровым] // Милли Фирка. Крымские татары. 2014. 24 июля. URL: <http://www.milli-firka.org/content/DBAGHHJB/language/russian#sthash.VwC3YTLz.dpru> (доступ 02.09.2015)
- 3 “Политбюро 2.0” и пост-крымская Россия. Сокращенная версия // Minchenko Consulting. 2014. 22 октября// URL: http://www.minchenko.ru/netcat_files/File/Politburo%20October%202014.pdf (доступ 02.09.2015)
- 4 Список регионов-“шефов” и их крымских подопечных включает в себя: Татарстан (Бахчисарайский район), Башкортостан (Белогорский район), Воронежская область (Джанкойский район), Белгородская область (Кировский район), Ростовская область (Красногвардейский район), Калужская область (Красноперекопский район), Краснодарский край (Ленинский район), Владимирская область (Нижнегорский район), Московская область (Первомайский район), Волгоградская область (Раздельненский район), Самарская область (Сакский район), Ленинградская область (Симферопольский район), Липецкая область (Советский район), Тюменская область (Черноморский район), Тульская область (город Керчь), Москва (Севастополь). Распоряжением правительства высшим должностным лицам субъектов поручено обеспечить оказание методической и материальной помощи в обеспечении надлежащего функционирования объектов коммунального хозяйства и социальной сферы; предусматривались ежемесячные отчеты шефов.
- 5 См. Трудности перехода нас не пугают [Интервью с полномочным представителем президента в КФО О. Белавенцевым]// Федерал Пресс. 2014. 9 декабря. URL: http://fedpress.ru/news/polit_vlast/reviews/1418141353-oleg-belaventsev-trudnosti-perekhoda-nas-ne-pugayut (доступ 02.09.2015)
- 6 ПЕТРОВ И. Крымское УФСБ возглавил чекист, зачистивший Башкирию от экстремистов // РБК. 2014. 9 апреля. URL: <http://top.rbc.ru/society/09/04/2014/916644.shtml> (доступ 02.09.2015)
- 7 Федеральная служба безопасности сделала в Крыму кадровые ротации// crimea.kz. 2014. 2 сентября. URL: <http://crimea.kz/116476-Federal-naya-sluzhba-bezopasnosti-sdelala-v-Krymu-kadrovye-rotacii.html> (доступ 02.09.2015)
- 8 Сам Радионов дает путаные объяснения относительно того, как и почему он стал и.о. главы суда: он говорит, что его назначил Аксенов, но одновременно объясняет, что его предшественник на этом посту Валерий Чернобук в решающий момент исчез на полторы недели, и т.д. См. Романов Д. Справедливость — это компромисс, который судья выскazывает от имени государства [Интервью с и.о. председателя Апелляционного суда Республики Крым И. Радионовым]// pravo.ru. 2014. 11 апреля. URL: <http://pravo.ru/review/view/104005/> (доступ 02.09.2015)
- 9 Подписан Указ об упразднении Министерства по делам Крыма // Президент России. 2015. 15 июля. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49998> (доступ 02.09.2015)
- 10 См. Коррупция считается уже неприличной [Интервью с министром по делам Крыма О. Савельевым]// Новости. 2015. 12 июля. URL: <http://novosti-krim.ru/intervyu/13373-oleg-savelev-korrupciya-schitaetsya-uzhe-neprilichnoy-intervyu.html> (доступ 02.09.2015)
- 11 Из интервью Савельева в мае 2014 года.: “Министерство РФ по делам Крыма создано как инструмент правительства для решения беспрецедентной задачи по интеграции Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации с учетом того, что за 23 года сформировались серьезные различия в правовой системе и в подходах к развитию государства в целом. Поставленная задача имеет много аспектов, она многоуровневая и будет пролонгирована во времени по решениям. Сегодня действует законодательство переходного периода, которое позволит регулировать пробелы, возникающие на каждом шагу в инфраструктурном, финансовом и энергетическом обеспечении, поскольку вся система жизнеобеспечения Крыма долгие годы была завязана на наших украинских партнеров. [...] Сделать все с чистого листа, не просто как в России, а намного лучше, чем в России. Чтобы



- мы смогли здесь отработать передовые мировые управленческие технологии и убрать, а точнее, не создавать те административные барьеры, с которыми мы много лет боремся в РФ. За последние годы (в России) уже накоплен опыт deregulirovaniya экономики, и это дало значимый эффект. Но хотелось бы, чтобы здесь мы не повторяли, а создавали новые управленческие технологии. В качестве одного из инструментов такого города-сада предполагается особый правовой и экономический режим. Пока это условно называется “особая экономическая зона”. Олег Савельев: Крым превратится в экономический “город-сад” благодаря новым технологиям госуправления [Интервью с министром по делам Крыма О. Савельевым]// Крыминформ. 2014. 11 мая. URL: <http://www.c-inform.info/interviews/id/43> (доступ 02.09.2015)
- 12 Самброс А. Кадры решают Крым: как строится кадровая политика Москвы на полуострове // carnegie.ru. 2015. 30 июня. URL: <http://carnegie.ru/2015/06/30/ru-60556/ibad> (доступ 02.09.2015)
- 13 См. Встреча с представителями крымских татар // Президент России. 2014. 16 мая. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/21028> (доступ 02.09.2015)
- 14 Междлис готовил кровавый конфликт в Крыму [Интервью с лидером Народной партии Милли Фирка В. Абдураимовым]// Милли Фирка. Крымские татары. 2014. 22 марта. URL: <http://www.milli-firka.org/c/DBAGGJKG#sthash.ZRpb52Oe.dpuf> (доступ 02.09.2015)
- 15 На брифинге 14 апреля 2015 года глава Законодательного собрания Севастополя Алексей Чалый заявил, что в городе “должна быть нормальная, эффективная Общественная палата, а не какие-то псевдо-общественные организации, которыми руководят какие-то пришельцы, вообще не понимающие, что происходит в Севастополе, не знающие традиций”. См. Кононов А. Чалый мечтает об Общественной палате Севастополя без “пришельцев”// Политнавигатор. 2015. 14 апреля. URL: <http://www.politnavigator.net/po-mneniyu-chalogo-bylo-by-khorosho-esli-by-obshhestvennaya-palata-sevastopolya-sostoyala-iz-odnikh-mestnykh-a-eshhe-luchshe-esli-by-takaya-palata-voobshhe-byla.html> (доступ 02.09.2015)
- 16 Райченко В. В Общественную палату Севастополя войдут патриоты с пятилетним цензом оседлости // Политнавигатор. 2015. 30 июля. URL: <http://www.politnavigator.net/v-obshhestvennyu-palatu-sevastopolya-vojjut-patrioty-s-pyatiletnim-cenzom-osedlosti.html> (доступ 02.09.2015)
- 17 Согласно информации на сайте РИПК <http://ripk.at.ua>, рейтинг влиятельности крымских политиков рассчитывается на базе экспертного опроса. В 2014 году РИПК опросил 31 эксперта из числа крымских политологов, журналистов, социологов, политаналитиков и политконсультантов. В качестве критериив влиятельности политиков учитывались: лоббистские возможности, профессиональная активность, бизнес-влияние, присутствие в информационном поле, общественная активность, харизматичность, родственные связи, ресурсная база.
- 18 О кадровой политике Кремля в российских регионах см. Петров Н.В. От федерации корпораций к федерации регионов // Pro et Contra. 2012 Т. 16, №4-5. URL: <http://www.carnegie.ru/proetcontra/?fa=50662&lang=ru> (доступ 02.09.2015); Petrov N. Who is running Russian regions? // Russia as a Network State. Ed. by Vadim Kononenko, Arkady Moshes, London: Palgrave-Macmillan, 2011. P. 81-112.
- 19 Шульман Е. Полуостров исключен // Коммерсантъ. 2015. 17 марта. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2688488> (доступ 02.09.2015)