

ЭЛИТЫ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

ПЯТИЛЕТИЕ «КРЫМСКОЙ ВЕСНЫ» И ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ КРЫМА В ПОЛИТИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ РОССИИ

А.А. Зоткин

Цитирование: Зоткин А.А. Пятилетие «Крымской весны» и проблемы интеграции Крыма в политическую систему России // Власть и элиты. 2019. Т. 6. № 2. С. 5–23.

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2019.6.2.1>

Аннотация. Рассмотрены процессы интеграции Крыма в институциональное поле России в целом и ее политическую систему в частности. Результативность этих процессов зависит от ряда факторов: 1) предыдущий опыт переживания институциональных «взрывов», связанных с изменением социально-политической ситуации; 2) неустойчивая «колея развития» («path dependence») и особая конфигурация многосоставной идентичности, в которой сегмент гражданской идентичности имел нестабильный характер; 3) система межнациональных и межкультурных отношений, сформировавшаяся в регионе в постсоветский период; 4) внешние центры влияния и продуцируемые ими импульсы притяжения или угроз. Эти факторы оказывали и оказывают на ситуацию в регионе разную степень воздействия. Причем степень и характер воздействия разных факторов может меняться (усиливаться или ослабевать, менять вектор) в тот или иной период времени. Это хорошо просматривается на парадоксе противоположного эффекта, ставшего результатом изоляционной и санкционной политики, направленной против Крыма внешними игроками. Приведенные в статье фактические показатели, например модели политико-управленческой культуры крымских региональных элит, их отношений с федеральным центром, участие отдельных сегментов крымского регионального сообщества, являются следствием воздействия указанных факторов в их меняющейся динамичной комбинации. Острота «институционального взрыва» в Крыму компенсировалась 1) моральной

готовностью к изменениям со стороны большинства крымского регионального сообщества; 2) трансляцией новых институциональных форм со стороны федерального центра и других субъектов РФ; 3) внешними угрозами и изоляцией полуострова; 4) «институциональной мимикрией». Наследием прежнего институционального поля являются, во-первых, инерционно сохраняющиеся модели политической культуры и опривыченные политические практики, которые воплощаются в определенную систему, генерирующую алгоритмы политико-управленческого поведения, и, во-вторых, субъекты региональной политической системы, непосредственно играющие роль носителей и трансляторов указанных моделей и практик. Как следствие, в Крыму как субъекте РФ наблюдается проблема эффективности управления, которая важнее политических форм. Крымские элиты оказались между «молотом» требований со стороны федерального центра и «наковальней» местных условий. В число последних входят, во-первых, устоявшиеся еще с украинских времен паттерны политической культуры и модели отношений с центром, во-вторых, отсутствие управленческого опыта в крупных проектах и, в-третьих, низкая степень управляемости в контексте возможностей повышения эффективности политико-административной системы региона. Навыки адаптационных способностей, приобретенные и отточенные крымскими региональными элитами в условиях украинской политической системы, благоприятно сказались на процессах их политической «перестройки» и перехода в новое для них институциональное поле. Вместе с тем можно предполагать, что способность к быстрой мимикрии имеет поверхностный характер, что, в свою очередь, обуславливает ее низкую инструментальную эффективность в ситуации системного перехода, когда востребованными оказываются не столько политические, сколько управленческие навыки. Такое несоответствие стратегии центра и местных опривыченных в украинский период политико-управленческих практик актуализирует потребность в обновлении региональных элит не только и не столько в ее персональном составе, сколько на качественном уровне повышения ее эффективности как составляющей общероссийской системы власти. Процессы обновления региональной элиты Крыма тесно увязаны с вопросами участия граждан в политическом развитии региона. Одной из проблем в данном комплексе является интеграция крымских татар в институциональное поле России и, в частности, их включенность в социально-политические процессы. Можно говорить о наличии осязаемых расколов внутри крымско-татарского народа, что обуславливается, во-первых, сложным восприятием факта перехода Крыма в состав России и в связи с этим выраженным политическим эскапизмом и выжидательной позицией. Во-вторых, крымские татары не имеют единой общественной позиции ввиду наличия нескольких центров политического влияния. Одной

из важнейших проблем является нерешенный вопрос о признании статуса Крыма как субъекта Российской Федерации. Если со стороны высшего руководства России вопрос статуса полуострова закрыт и не подлежит пересмотру, то со стороны политических элит ведущих стран западного мира Крым рассматривается как инструмент давления на Россию (что сопровождается избирательным санкционным режимом) и как возможный предмет торга. В ходе проведения мониторингового исследования был выявлен и проанализирован спектр позиций и точек зрения относительно политико-правового статуса Крыма, которые находят свой информационный выход как в официальной дипломатической риторике, голосовании за принятие резолюций на уровне наднациональных структур или решения на государственном уровне, так и через каналы СМИ. Несмотря на то что на проблему определения политико-правового статуса полуострова у мирового сообщества прослеживается спектр разнообразных точек зрения, иногда не совпадающих с реальными практиками, полагаем, «Крымский вопрос» де-юре вряд ли может быть решен в краткосрочной перспективе без кардинального переустройства мировой системы и пересмотра «правил игры» в международных отношениях. Можно констатировать парадоксальный эффект изоляционной и санкционной политики, направленной внешними игроками против Крыма. Создавая в Крыму атмосферу «осажденной крепости», нанося экономический ущерб и приводя к «удорожанию» Крыма для России, политика внешних игроков при этом парадоксальным образом способствует более быстрому и эффективному переходу региона в институциональное поле России и в конечном итоге оказывает положительное влияние на степень управляемости в Крыму.

Ключевые слова: Крым, социальные институты, политическая система, эффективность управления, региональные элиты, крымские татары, международные отношения, «Крымский вопрос».

Несмотря на то что Крым уже пять лет входит в состав Российской Федерации, актуальными не только для системы государственного управления, но и для всего российского общества остаются вопросы дальнейшей интеграции крымского регионального сообщества в институциональное поле России в целом и ее социально-политическую систему в частности. На пленарном заседании Первого крымского социологического форума М.К. Горшков обозначил задачу интеграции Крыма в институциональное поле России: «Нам хотелось бы видеть не только Крым в России, но и Россию в Крыму». На фоне постановки широкомасштабных социальных задач вызывают удивление «победные реляции» отдельных чиновников об ускоренной интеграции Крыма

в социальное пространство России. Можно констатировать, что Крым представляется как регион, имеющий заметные отличия от других субъектов РФ. И если его интеграция на формальном уровне (например, в правовое поле) состоялась, то иные социальные сферы крымского регионального сообщества еще далеки от «синхронизации» с общероссийской социальной системой. Этот тезис обосновывается нами исходя из следующих положений теории социальных институтов. Во-первых, социальные институты по определению являются устойчивыми образованиями и обладают высоким уровнем резистентности к внешним изменениям. Во-вторых, институциональные изменения имеют большую инерционную силу и, как правило, растянуты во времени. Иногда институциональные трансформации могут охватывать весьма значительные периоды времени. В-третьих, новые социальные институты могут находиться в глубокой связи и сильной зависимости от траектории предшествующего развития, чему соответствуют теоретические концепты *path dependence*, родоначальниками которых стали П. Дэвид [Дэвид 2007] и А. Мэддисон [Мэддисон 2015]. В российском научном дискурсе они более известны под названием «колеи развития» [Аузан 2017; Казакова 2012]. В-четвертых, институциональные изменения могут носить инкрементный характер [Норт 1997: 17–18] и проходить в формах а) перетекания содержания старых институтов в новые или б) прироста на базе старых институтов новых институциональных образований. И наконец, в-пятых, «взрывной» тип институциональных изменений [Головаха, Панина 2001: 7] имеет своим следствием аномию и может компенсироваться или быстрым ростом новых институтов или «институциональной мимикрией».

Исходя из вышеозначенных тезисов мы должны отметить еще один факт. На постсоветском пространстве Крым является регионом, социальная общность которого переживала смену условий своего существования относительно чаще, чем другие регионы. Это, в свою очередь, влияло на идентификационные установки крымчан. Так, крушение СССР сопровождалось кризисом утраты советской идентичности. Параллельно с этим на полуострове внедрялась украинская идентичность, которая, впрочем, в крымском региональном сообществе приобрела специфическую конфигурацию. Как констатировали аналитики Украинского центра экономических и политических исследований на основании проведенного ими социологического исследования в Крыму в 2008 г., у большинства крымского регионального сообщества идентичность сочеталась с силь-

ными пророссийскими настроениями и инструментальным, прагматическим отношением к украинскому гражданству [Національна безпека і оборона 2008]. Немаловажное значение в формировании идентификационных установок крымчан играли и продолжают играть, во-первых, установившаяся система межнациональных отношений, а во-вторых, специфический для замкнутых территорий феномен так называемого «островного менталитета» (при этом следует отметить, что он пока относится к числу конструктов, недостаточно проработанных на теоретическом уровне). С 2014 г. в эту мозаику был включен компонент российской гражданской идентичности. Таким образом, мы можем видеть в Крыму наличие как специфических основ для формирования особого характера региональной идентичности, так и определенных разломов, неблагоприятно сказывавшихся на формировании гражданской идентичности. Можем предположить, что из-за пережитых «институциональных взрывов» и последующих кризисов гражданская идентичность отдельных сегментов крымского регионального сообщества еще какой-то период времени может пребывать в размытом состоянии и замещаться региональной, этнической, религиозно-культурной идентичностями. Это, в свою очередь, может заметно тормозить процессы интеграции Крыма в институциональное поле России.

Изложив основные теоретические положения, которые ставят под сомнения высказывания о скорой интеграции Крыма в российское институциональное поле, очертим главные гипотезы, из которых мы исходили при написании статьи.

1. Крым имеет 23-летний опыт пребывания в составе Украины, двигавшейся по иной, существенно отличающейся от российской, траектории развития.

2. «Институциональный взрыв», являющийся следствием перехода Крыма в состав РФ, носил неглубинный характер, но задал траекторию движения институциональных изменений.

3. Острота «институционального взрыва» компенсировалась а) моральной готовностью к изменениям со стороны большинства крымского регионального сообщества; б) трансляцией новых институциональных форм со стороны федерального центра и других субъектов РФ; в) внешними угрозами и изоляцией полуострова; г) «институциональной мимикрией».

4. Наследием прежнего институционального поля являются, во-первых, инерционно сохраняющиеся модели политической культуры

и «опривыченные» политические практики, которые воплощаются в определенную систему, генерирующую алгоритмы политико-управленческого поведения, и, во-вторых, субъекты региональной политической системы, непосредственно играющие роль носителей и трансляторов указанных моделей и практик.

5. Как следствие, в Крыму как субъекте РФ наблюдается проблема эффективности управления («степени управляемости» по С. Хантингтону [Хантингтон 2004: 22]), которая важнее политических форм.

Одной из наиболее острых проблем эффективности управляемости в Крыму остается дотационный характер региона. Так, соотношение в бюджете Республики Крым собственных доходов и дотаций из федерального центра в 2014 г. составляло 17 млрд руб. и 105,3 млрд руб., в 2015 г. — 31,4 млрд руб. и 64 млрд руб., в 2016 г. — 40,6 млрд руб. и 79,7 млрд руб., в 2017 г. — 47,3 млрд руб. и 101,1 млрд руб., в 2018 г. — 53 млрд руб. и 121,9 млрд руб., в 2019 г. — 42,8 млрд руб. и 144,1 млрд руб. соответственно [Основные характеристики бюджета Республики Крым 2019]. Дотации из федерального центра в 2019 г. составляют 77 % от общего бюджета республики. Крым показал высокие темпы прироста доходов бюджета (в три раза — с 17 млрд руб. в 2014 г до 54 млрд руб. в 2018 г.). Это объясняется в первую очередь налаживанием экономической системы и работы налоговых служб. При этом декларирование председателем Госсовета РК В. Константиновым планов о выходе на уровень собственных доходов в 100 млрд руб. и в дальнейшем на бездотационный уровень представляются излишне оптимистичными. Если посмотреть на структуру собственных доходов в бюджете Республики Крым в 2019 г., то можно видеть, что большую долю их составляют налоги на доходы физических лиц (19,3 млрд руб.), налоги на прибыль организаций (6,6 млрд руб.), акцизы (5,6 млрд руб.), неналоговые доходы (4,2 млрд руб.) и упрощенная система налогообложения (3,6 млрд руб.) [Основные характеристики бюджета Республики Крым 2019]. Очевидным является факт, что Крым в нынешнем его состоянии достигает пределов своего экономического роста, превысить который будет сложно без системной модернизации и расширения производственной базы в регионе. На это направлены усилия и финансовые вложения со стороны федерального центра, инициировавшего выполнение федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» (на период 2014–2022 гг. на ее реализацию предусмотрено выделение 961,8 млрд руб.). И здесь

просматривается расхождение между стратегией центра и управленческими практиками крымских элит, которые на протяжении пяти лет демонстрируют недостаточный уровень выполнения указанной ФЦП, что в конечном итоге является показателем низкой степени управляемости в регионе. И если уровень «бытовой коррупции» в Крыму заметно снизился, то властную вертикаль Крыма от республиканского до местного уровня регулярно сотрясают коррупционные скандалы, сопровождаемые заключением под стражу и вынесением судебных приговоров должностным лицам республиканского и местного уровней власти.

Таким образом, крымские элиты оказались между «молотом» требований со стороны федерального центра и «наковальной» местных условий. В число последних входят, во-первых, устоявшиеся еще с украинских времен паттерны политической культуры и модели отношений с центром, во-вторых, отсутствие управленческого опыта в крупных проектах и, в-третьих, низкая степень управляемости в контексте возможностей повышения эффективности политико-административной системы региона. Навыки адаптационных способностей, приобретенные и отточенные крымскими региональными элитами в условиях украинской политической системы, благоприятно сказались на процессах их политической «перестройки» и перехода в новое для них институциональное поле. Вместе с тем можно предполагать, что способность к быстрой мимикрии имеет поверхностный характер, что, в свою очередь, обуславливает ее низкую инструментальную эффективность в условиях системного перехода, когда востребованными оказываются не столько политические, сколько управленческие навыки. Такое несоответствие стратегии центра («дать удочку») и местных опривыченных в украинский период политико-управленческих практик («получить рыбу») актуализирует потребность в обновлении региональных элит не только и не столько в ее персональном составе, сколько на качественном уровне повышения ее эффективности как составляющей общероссийской системы власти.

Обновление крымских региональных элит идет по двум основным направлениям. Оба из них представляются как проблемные с точки зрения повышения эффективности управления в регионе. В структурах исполнительной ветви власти фиксируются интенсивная смена и ротация управленческих кадров разного уровня. По подсчетам СМИ, за три с половиной года руководства республикой (на момент середины 2017 г.)

С. Аксенов уволил десять вице-премьеров и 27 министров [Сергей Аксенов избавляется от кадров 2017]. Из материалов итоговой пресс-конференции 28.12.2017 г.: за 2017 г. в РК был уволен 51 чиновник — 1 вице-премьер, 11 руководителей исполнительных органов, 39 заместителей руководителей исполнительных органов [Итоговая пресс-конференция Сергея Аксёнова 2017]. По нашим подсчетам, в 2018 г. были уволены 32 чиновника, из них 1 вице-премьер, 6 министров, 13 заместителей министра, 9 глав госкомитетов, 3 главы местных администраций. С января по ноябрь 2019 г. были уволены 37 чиновников, из них 1 вице-премьер, 4 министра, 16 заместителей министра, 6 глав госкомитетов, 10 глав местных администраций.

Это объясняется как стилем руководства Главы Республики Крым С. Аксенова, так и поставленными со стороны федерального центра задачами выполнения федеральных целевых программ (ФЦП), направленных на развитие региональной инфраструктуры и коммуникаций. С. Аксенов в своих выступлениях в СМИ неоднократно позиционировал себя как политика с жестким стилем управления, целью которого является выполнение задач, поставленных перед ним президентом. Использование практики увольнений и кадровых перестановок в крымской власти мотивируется рисками невыполнения целевых программ: «Процесс будет идти и дальше, он и меня касается. Если целевые показатели и программы не будут выполняться, зачем я нужен президенту? Если не даешь результат, работать человек на должности не будет» [Итоговая пресс-конференция Сергея Аксенова 2017]. Относительно эффективности такой кадровой политики в Крыму высказываются разные точки зрения. По словам члена Совета Федерации от Республики Крым С.П. Цекова, в Крыму наблюдается дефицит высокопрофессиональных управленческих кадров в системе исполнительной власти. «После воссоединения Крыма с Россией мы все время говорим о кадровой проблеме. Она не уменьшается, а в какие-то периоды даже обостряется. Нынешняя ситуация указывает на это. Подготовка кадров должна вестись системно на протяжении длительного периода. Можем признать, что на данный момент эта работа, к сожалению, еще не получила достаточного развития» [Мащенко 2017]. Руководитель филиала Фонда развития гражданского общества (ФoPГO) Н.В. Киселева отметила, что С. Аксенов производит кадровые изменения гораздо чаще, чем главы других регионов РФ: «Причем он меняет руководителей одних и тех же министерств и городов, а ситуация не меняется. Значит,

проблема не только в некачественных кадрах, а и в неправильных критериях их подбора» [Никифоров 2017].

В целом можно констатировать, что кадровые перестановки и ротации в крымской власти носят спорадический, несистемный характер. Возможно, преследуя первоначальную цель создания атмосферы напряженной, конкурентной работы и системы определенных стимулов для тех специалистов, которые рекрутируются в ряды крымской власти для решения определенных задач, де-факто создается противоположный эффект. В условиях частых кадровых изменений представители исполнительной власти не способны сформировать системную работу в своей сфере компетенции, пребывают в психологической атмосфере временщичества и под прессингом увольнения. В результате в регионе не сформирован корпус исполнительной власти, на который бы мог уверенно опереться федеральный центр. При этом в исполнительной власти региона ощущается «кадровый голод» и ограниченность «скамейки запасных» на руководящие должности. Острота этого положения характеризуется фактом анонсирования С. Аксеновым намерения привлекать управленческие кадры из других регионов РФ (Республики Татарстан, Белгородской области и др.).

Также следует отметить инновационные проекты в области кадровой политики. Главой Республики Крым в октябре 2019 г. был инициирован кадровый проект «Твое правительство», главной целью которого стало «выявление специалистов, обладающих высоким уровнем интеллектуального потенциала, развитыми лидерскими качествами и управленческими компетенциями, повышение качества кадрового обеспечения органов государственной власти Республики Крым» [Распоряжение Главы Республики Крым 2019]. Можно предполагать, что проект положительно скажется на повышении качества отбора кадров во властные структуры Крыма, но при условии, если он не застрянет на фазе PR-проекта и не будет формализован на бюрократическом уровне. Вторая опасность для данной инновационной программы более реальна. Если первоначально проект «Твое правительство» подразумевал участие общественных групп в обсуждении механизмов выдвижения и отбора кандидатур, то впоследствии он постепенно перешел к «обрастанию» комитетами, экспертными группами, а организационная работа по реализации проекта поручена аппарату Совета министров Республики Крым. Несмотря на описанные риски «кулуаризации» новых кадровых проектов, следует отме-

тить наличие у С. Аксенова определенного инновационного потенциала, что может оказать положительное влияние на эффективность крымской власти.

Вторым направлением обновления крымских региональных элит является сфера законодательной власти. Опыт украинского периода крымского парламентаризма, когда с исполнительной ветвью власти были периоды противостояния (Л. Грач — С. Куницын), слияния (Б. Дейч — С. Куницын) и даже доминирования (А. Гриценко — В. Плакида), а также успешного «выдавливания» губернаторов, присланных из Киева (А. Матвиенко), канул в Лету. Крымский парламент в данный период имеет ограниченную субъектность во властных отношениях, что было охарактеризовано одним из представителей крымской власти емкой фразой: «Госсовет — это не про власть...». В законодательной власти, в отличие от исполнительной, фиксируются низкие темпы обновления персонального состава. Так, по результатам выборов, проведенных в единый день голосования 8 сентября 2019 г., Госсовет Республики Крым обновился всего на треть. Несмотря на высокий уровень организационной и информационной работы, проведенной Крымским избирательным комитетом до и во время выборов, явка на участки голосования составила чуть более 33 % от общего количества избирателей. Это объясняется как конфигурацией настроений и установок, преобладающих в крымском региональном сообществе, так и откровенно слабой работой политических партий по подбору и формированию кадрового резерва кандидатов, их продвижения в информационном пространстве и в непосредственной коммуникации с избирателями. В результате крымское региональное сообщество оказалось перед проблемой выбора среди хаотично подобранных и малоизвестных для них альтернатив. По результатам голосования по единому республиканскому округу Крымское региональное отделение (КРО) партии «Единая Россия» получило относительно высокий результат (54,7 % голосов избирателей). При этом партия показала себя наиболее организованной политической силой на полуострове, поскольку смогла выдвинуть кандидатов по всем одномандатным округам. В итоге по всем 25 одномандатным округам в Госсовет Республики Крым прошли кандидаты от «Единой России». Как следствие, КРО партии «Единая Россия» получила в региональном парламенте 60 депутатских мандатов из 75. Спецификой этого политического сезона в Крыму стало увеличение в Госсовете РК фракции ЛДПР (10 мандатов)

и появление фракции КПРФ (5 мандатов). При этом на фоне общего идеологического кризиса партий вряд ли можно предполагать, что эти структурные изменения парламента внесут какие-то инновации в политические процессы, протекающие в Крыму.

Процессы обновления региональной элиты Крыма тесно увязаны с вопросами участия граждан в политических процессах в регионе. Одной из проблем в данном комплексе является интеграция крымских татар в институциональное поле России и, в частности, их включенность в социально-политические процессы. Можно говорить о наличии осязаемых расколов внутри крымских татар, что обусловливается, во-первых, сложным восприятием факта перехода Крыма в состав России и в связи с этим выраженным политическим эскапизмом и выжидательной позицией [Мукомель 2016; 2019]. Во-вторых, крымские татары не имеют единой позиции ввиду наличия нескольких центров политического влияния. Ряд крымско-татарских политиков (Р. Бальбек, Р. Ильясов, Э. Гафаров), духовных (Э. Аблаев) и общественных (Ч. Якубов, Э. Умеров) лидеров быстро интегрировались в политическую систему России и приняли новые «правила игры». В то же время функционирование «за Перекопом» (граница Республики Крым с Украиной) организации «Меджлис крымско-татарского народа» (организация включена Министерством юстиции РФ в перечень общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в Российской Федерации) и активная деятельность ее лидеров (М. Джемилев, Р. Чубаров) как на территории Украины, так и на международных площадках поддерживают условия, в которых существует альтернативный центр влияния на крымских татар. Логично предположить, что влияние, распространяющееся на них из центров ближнего и дальнего зарубежья, будет постепенно снижаться. Это связано не только с организационными трудностями непосредственного доступа неформальных лидеров к социальной базе, но и с проводимой Россией в Крыму политикой в области этноконфессиональных отношений. Отдельные показатели этой политики были зафиксированы нами в специальном мониторинговом издании [Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Крыму 2018]. В регионе реализуется ряд широкомасштабных государственных программ, направленных на решение социально-экономических проблем и национально-культурное и духовное возрождение народов Крыма. Можно предполагать, что соблюдение такой политики в устойчивом тренде, несомненно, даст позитивные результаты

в долгосрочной перспективе. Но на данный момент мы можем констатировать сохранение среди крымских татар тенденций политического эскапизма, который проявился и в день единого дня голосования 8 сентября 2019 г. в низком уровне явки на избирательные участки, отказе от участия в работе избирательных комиссий, малочисленной представленностью в избирательных списках политических партий. Так, в списках кандидатов в депутаты Госсовета Республики Крым от «Единой России» были представлены 5 крымских татар, от ЛДПР — 1, от Справедливой России — 3, от коммунистической партии «Коммунисты России» — 2, от партии «Родина» — 4, от Российской экологической партии «Зеленые» — 2, от Российской партии пенсионеров «За социальную справедливость» — 1. На их фоне контрастно выглядел список от партии «Патриоты России», который включал в себя 19 кандидатов из числа крымских татар. Такая же низкая представленность крымских татар прослеживалась и в списках кандидатов от политических партий в местные советы. Для примера мы приводим данные по двум районам Крыма, где крымские татары проживают наиболее компактно, — Бахчисарайскому и Белогорскому. Итак, по спискам кандидатов в Бахчисарайский районный совет от «Единой России» было представлено 2 крымских татарина, от Справедливой России — 2. По мажоритарным округам Бахчисарайского района: от «Единой России» — 2 кандидата из числа крымских татар, от «Справедливой России» — 2, самовыдвиженцы — 2. По спискам кандидатов в Белогорский районный совет от «Единой России» был представлен 1 крымский татарин, от партии «Родина» — 4. По мажоритарным округам Белогорского района: от партии «Родина» — 3 кандидата из числа крымских татар, самовыдвиженцы — 2. По подсчетам на основании официальных источников, более 200 кандидатов из числа крымских татар получили депутатские мандаты в советах разного уровня. Хотя этот показатель практически в два раза превышает уровень 2014 г., удельный вес крымских татар в депутатском корпусе республики продолжает оставаться ниже их доли в населении полуострова [Аблязов 2019]. Только два крымских татарина (Э. Гафаров, Ч. Якубов) стали депутатами Госсовета Республики Крым. Предполагаем, что к факторам, влияющим на низкий уровень участия крымских татар в политических процессах в Республике Крым, относятся не только субъективные (эмоциональное восприятие и переживание ситуации), описанные в статьях В.И. Мукомель на основании проведенных качественных исследований [Мукомель

2016; 2019], но и политика целенаправленного давления на крымских татар, которая организована внешними игроками на международной арене.

Одна из важнейших проблем — нерешенный вопрос о признании статуса Крыма как субъекта Российской Федерации. Если со стороны высшего руководства России вопрос статуса полуострова закрыт и не подлежит пересмотру, то стороны политических элит ведущих стран западного мира Крым рассматривается как инструмент давления на Россию (что сопровождается избирательным санкционным режимом) и возможный предмет торга. В ходе проведения мониторингового исследования [Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Крыму 2018] был выявлен и проанализирован спектр позиций и точек зрения относительно политико-правового статуса Крыма, которые находят информационный выход как в официальной дипломатической риторике, голосовании за принятие резолюций на уровне наднациональных структур или решения на государственном уровне, так и через каналы СМИ.

Можно констатировать, что у международного сообщества нет единой позиции по Крыму. Наряду с официальным признанием (Венесуэла, Сирия, Куба, Никарагуа, КНДР, Афганистан) или готовностью признания (Судан, Босния и др.) Крыма как субъекта РФ, в риторике лидеров и дипломатов других государств прослеживается нейтральная позиция (Беларусь и др.) или неофициальное согласие с новым статусом полуострова, которая не может обрести свои формальные очертания из-за собственных нерешенных территориальных проблем (Сербия и др.). Отдельного внимания заслуживает двойственная позиция отдельных государств, которые на официальном уровне резко отрицают саму возможность признания Крыма как составляющей РФ, но при этом предпринимают ряд мер для экономического сотрудничества и культурных контактов с полуостровом (Турция). Наиболее распространенной в мировом сообществе позицией является та, которая распространяется и поддерживается ведущими странами так называемого западного мира. В своих претензиях на мировую гегемонию они отрицают право Крыма на самоопределение, но при этом оставляют за собой право территориального переустройства мира (Фолклендские острова, Косово, Каталонский референдум, Голанские высоты и др.). На неофициальном уровне, через каналы СМИ прослеживаются неоднократные попытки призывов к России о пересмотре «Крымского вопроса» (в первую очередь это касается пересмотра итогов референдума 2014 г.) и «сканирования» реакции высшего руководства РФ.

Несмотря на то что на проблему определения политико-правового статуса полуострова у мирового сообщества прослеживается спектр разнообразных точек зрения, иногда не совпадающих с реальными практиками (что позволяет выдвигать гипотезу о признании Крыма большинством государств как составляющей РФ де-факто), полагаем, «Крымский вопрос» де-юре вряд ли может быть решен в краткосрочной перспективе без кардинального переустройства мировой системы и пересмотра «правил игры» в международных отношениях.

При этом мы должны констатировать парадоксальный эффект изоляционной и санкционной политики, направленной внешними игроками против Крыма. Создавая в Крыму атмосферу «осажденной крепости», нанося экономический ущерб и приводя к «удорожанию» Крыма для России, политика внешних игроков при этом парадоксальным образом способствует более быстрому и эффективному переходу региона в институциональное поле России и в конечном итоге оказывает положительное влияние на степень управляемости в Крыму.

Таким образом, мы можем констатировать сложность процессов интеграции Крыма в институциональное поле России в целом и в ее политическую систему в частности. Результативность этих процессов зависит от ряда факторов: 1) предыдущий опыт переживания институциональных «взрывов», связанных с изменением социально-политической ситуации (их как минимум четыре — в 1991, 1994, 2004, 2014 гг.); 2) неустойчивая «колея развития» (*path dependence*) и особая конфигурация многосоставной идентичности, в которой сегмент гражданской идентичности имел нестабильный характер; 3) система межнациональных и межкультурных отношений, сформировавшаяся в регионе в постсоветский период; 4) внешние центры влияния и продуцируемые ими импульсы притяжения или угроз. Перечисленные факторы оказывали и оказывают на ситуацию в регионе разную степень воздействия. Причем степень и характер воздействия разных факторов может меняться (усиливаться или ослабевать, менять вектор) в тот или иной период времени. Это, например, хорошо просматривается на парадоксе противоположного эффекта, ставшего результатом изоляционной и санкционной политики, направленной против Крыма внешними игроками. Приведенные в статье фактические показатели, например, модели политико-управленческой культуры крымских региональных элит, их отношений с федеральным центром, участие отдельных сегментов крымского регионального сообщества, являются следственным воз-

действия указанных факторов в их меняющейся динамичной комбинации. Интенсификация и обеспечение бесконфликтности интеграции Крыма в институциональное поле и политическую систему России может осуществляться посредством долгосрочной стратегии при понимании действия комбинации указанных факторов.

Литература

Аузан А. Развитие и «колея» зависимости // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61, № 10. С. 96–105.

Головаха Е., Панина Н. Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе // Социология: теория, методы, маркетинг. 2001. № 4. С. 5–22.

Дэвид П. Клио и экономическая теория QWERTY // Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и как процесса. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. Т. 6. С. 139–150.

Казакова В.И. Концептуализация «path dependence» в современной социальной науке // Вестник НГТУ им. Р.Е. Алексеева. Серия «Управление в социальных системах. Коммуникативные технологии». 2012. № 3. С. 6–16.

Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Крыму. Экспертный доклад за первое полугодие 2018 года. М.; Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. 64 с.

Мукомель В.И., Хайкин С.Р. Крымские татары после «крымской весны»: трансформация идентичностей // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 51–68.

Мукомель В.И. Крым в ожидании перемен: социально-экономический контекст // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2019. № 2. С. 141–156.

Мэдисон Э. Контуры мировой экономики в 1–2030 гг.: очерки по макроэкономической истории: пер. с англ. М.: Ин-т Гайдара, 2015. 582 с.

Національна безпека і оборона. 2008. № 10.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с.

Источники

Аблязов Э. Выборы-2019. Представительство крымских татар в муниципалитетах // Голос Крыма new. № 40. 04.10.2019. URL: <http://goloskrimanew.ru/vyiboryi-2019-predstavitelstvo-kryimskih-tatar-v-munitsipalitetah.html> (дата обращения: 05.11.2019).

Итоговая пресс-конференция Сергея Аксёнова // Крыминформ. 28.12.2017. URL: <http://www.c-inform.info/news/id/60629> (дата обращения: 05.11.2019).

Мащенко А. В Крыму — муниципальная кадровая революция // Парламентская газета. 29.08.2017. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-krymu-municipalnaya-kadrovaya-revolyuciya.html> (дата обращения: 05.11.2019).

Никифоров В. Сергей Аксенов бесконечно меняет кадры // Коммерсантъ. № 121. 07.07.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3344688> (дата обращения: 05.11.2019).

Основные характеристики бюджета Республики Крым // Открытый бюджет Республики Крым. 2019. URL: <http://budget.rk.ifinmon.ru/byudzheta-dlya-grazhdan/byudzheta-respubliki-krym/osnovnyie-kharakteristiki-byudzheta-respubliki-krym> (дата обращения: 05.11.2019).

Распоряжение Главы Республики Крым от 9 октября 2019 г. № 491-рг «О крымском кадровом проекте “ТВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО”». URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/18334> (дата обращения: 05.11.2019).

Сергей Аксенов избавляется от кадров // Коммерсантъ. № 159. 30.08.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3397096> (дата обращения: 05.11.2019).

THE 5TH ANNIVERSARY OF THE «CRIMEAN SPRING» AND THE PROBLEMS OF INTEGRATION OF CRIMEA INTO THE POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA

A. Zotkin

Citation: Zotkin A. Pyatiletiye «Krymskoy vesny» i problemy integratsii Kryma v politicheskuyu sistemu Rossii [The 5th anniversary of the “Crimean spring” and the problems of integration of Crimea into the political system of Russia]. *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2019, 6 (2): 5–23. (In Russian)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2019.6.2.1>

Abstract. *The article considers the processes of integration of Crimea into the institutional field of Russia in General and its political system in particular. The effectiveness of these processes depends on a number of factors. These include: 1) previous experience of institutional “explosions” associated with changes in the socio-political situation; 2) unstable “track of development” (“path dependence”) and a special configuration of multi-component identity, in which the segment of civic identity was unstable; 3) the system of interethnic and intercultural relations formed in the region in the post-Soviet period; 4) external centers of influence and the impulses of attraction or threats produced by them. These factors have had and are having different degrees of impact on the situation in the region. Moreover,*

the degree and nature of the impact of different factors can change (increase or decrease, change the vector) in a given period of time. This is clearly seen in the paradox of the opposite effect, which was the result of the isolation and sanctions policy directed against Crimea by external players. The actual indicators given in the article — for example, models of political and administrative culture of the Crimean regional elites, their relations with the Federal center, participation of certain segments of the Crimean regional community—are an investigative manifestation of the impact of these factors in their changing, dynamic combination.

The severity of the “institutional explosion” in Crimea was compensated by: 1) moral readiness for changes on the part of the majority of the Crimean regional community; 2) translation of new institutional forms by the Federal center and other subjects of the Russian Federation; 3) external threats and isolation of the Peninsula; 4) “institutional mimicry”. The legacy of the former institutional field is, firstly, inertially preserved models of political culture and “unaccustomed” political practices, embodied in a certain system that generates algorithms of political and managerial behavior, and, secondly, the subjects of the regional political system, directly performing the role of carriers and translators of these models and practices. As a result, in the Crimea as a subject of the Russian Federation there is a problem of efficiency of management which is more important than political forms.

Crimean elites found themselves between the “hammer” of demands from the Federal center and the “anvil” of local conditions. The latter include: first, the patterns of political culture and models of relations with the center that have been established since Ukrainian times, secondly, the lack of managerial experience in large projects and, thirdly, the low degree of manageability in the context of opportunities to improve the efficiency of the political and administrative system of the region. The skills of adaptive abilities acquired and honed by the Crimean regional elites in the conditions of the Ukrainian political system, had a positive impact on the processes of their political “restructuring” and transition to a new institutional field for them. At the same time, it can be assumed that the ability to rapid mimicry has a superficial character, which, in turn, causes its low instrumental efficiency in a systemic transition, when the demand is not so much political as managerial skills. This discrepancy between the strategy of the center and the local political and administrative practices, which were used in the Ukrainian period, actualizes the need to update the regional elites not only and not so much in its personal composition, but at the qualitative level of increasing its efficiency as a component of the all-Russian system of power.

The processes of renewal of the regional elite of Crimea are closely linked with the issues of citizens’ participation in political processes in the region. One of the problems in this complex is the integration of the Crimean Tatars into the institutional field of Russia and, in particular, their involvement in social and political processes. We can talk about the presence of tangible splits within the

Crimean Tatar people, which is due, first, to the complex perception of the fact of the transition of Crimea to Russia and, in this regard, expressed political escapism and a wait-and-see position. Secondly, Crimean Tatars do not have a single public position due to the presence of several centers of political influence.

One of the most important problems is the unresolved issue of recognition of the status of Crimea as a subject of the Russian Federation. If the issue of the status of the Peninsula is closed by the top leadership of Russia and is not subject to any revision, the political elites of the leading countries of the Western world consider Crimea as an instrument of pressure on Russia (which is accompanied by an electoral sanctions regime) and as a possible subject of bargaining. The monitoring study identified and analyzed a range of positions and points of view regarding the political and legal status of Crimea, which find their information outlet in official diplomatic rhetoric, voting for the adoption of resolutions at the level of supranational structures or decisions at the state level, and through media channels.

Despite the fact that the problem of determining the political and legal status of the Peninsula in the world community can be traced a range of different points of view, sometimes not coinciding with real practices, we believe that the “Crimean question” de jure can hardly be solved in the near term without a radical restructuring of the world system and revision of the “rules of the game” in international relations. We can state the paradoxical effect of the isolation and sanctions policy directed by external players against Crimea. Creating the atmosphere of a “besieged fortress” in Crimea, causing economic damage and leading to a “rise in price” of Crimea for Russia, the policy of external players paradoxically contributes to a faster and more effective transition of the region into the institutional field of Russia, and, ultimately, has a positive impact on the degree of manageability in the Crimea.

Keywords: *Crimea, social institutions, political system, management efficiency, regional elites, Crimean Tatars, international relations, “Crimean question”.*

References

Auzan A. Razvitie i «koleya» zavisimosti [Development and “track” of dependence]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations], 2017, 61 (10), pp. 96–105. (In Russian)

Golovaha E., Panina N. Postsovetskaya deinstytucionalizaciya i stanovlenie novykh social'nykh institutov v ukrainskom obshchestve [Post-Soviet deinstitutionalization and formation of new social institutions in Ukrainian society]. *Sociologiya: teoriya, metody, marketing* [Sociology: theory, methods, marketing], 2001, 4, pp. 5–22. (In Russian)

Devid P. Klio i ekonomicheskaya teoriya QWERTY [Clio and economic theory QWERTY]. *Istoki: iz opyta izucheniya ekonomiki kak struktury i kak processa* [Origins: from the experience of studying economics as a structure and as a process], 2007, 6, pp. 139–150. (In Russian)

Kazakova V.I. Konceptualizaciya «path dependence» v sovremennoj social'noj nauke [Conceptualization of “path dependence” in modern social science]. *Vestnik NGTU im. R.E. Alekseeva. Seriya «Upravlenie v social'nyh sistemah. Kommunikativnye tekhnologii»* [Bulletin of NSTU named after R.E. Alekseeva. Series “Management in social systems. Communicative technologies”], 2012, 3, pp. 6–16. (In Russian)

Mezhetnicheskie otnosheniya i religioznaya situaciya v Krymu. Ekspertnyj doklad za pervoe polugodie 2018 goda [Inter-ethnic relations and religious situation in the Crimea. Expert report for the first half of 2018]. Moscow; Simferopol: IT «ARIAL», 2018. 64 p. (In Russian)

Mukomel' V.I., Hajkin S.R. Krymskie tatory posle «krymskoj vesny»: transformaciya identichnostej [Crimean Tatars after the “Crimean spring”: transformation of identities], *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i social'nye peremeny* [Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal], 2016, 3, pp. 51–68. (In Russian)

Mukomel' V.I. Krym v ozhidanii peremen: social'no-ekonomicheskij kontekst [Crimea waiting for change: socio-economic context], *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i social'nye peremeny* [Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal], 2019, 2, pp. 141–156. (In Russian)

Medison E. *Kontury mirovoj ekonomiki v 1–2030 gg.: ocherki po makroekonomicheskoj istorii* [Contours of the world economy in 1–2030: essays on macroeconomic history]. Moscow: In-t Gajdara, 2015. 582 p. (In Russian)

Nacional'na bezpeka i oborona [National security and defense], 2008, 10. (In Ukrainian)

North D. *Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovanie ekonomiki* [Institutions, institutional change and the functioning of the economy]. Moscow: Fond ekonomicheskoy knigi “Nachala”, 1997. 180 p. (In Russian)

Hantington S. *Politicheskij poryadok v menyayushchihsya obshchestvah* [Political order in changing societies]. Moscow: Progress-Tradicija, 2004. 480 p. (In Russian)