

*Мари Мэндрас,  
Институт политических исследований,  
Париж, Франция*

## **Регионы и строительство Российского государства**

Я попрошу вас спуститься из мира больших идей на землю или, скажем, в мир более эмпирический. Я имею в виду Россию, представленную всеми ее регионами или провинциями и занятую строительством Российского государства. Замечу, что под регионами я имею в виду и республики, и края, и области, и даже большие города, — любые крупные территориальные объекты.

Хорошо известно, что путешествуя по России, ты чувствуешь величие этой страны и всегда удивляешься тому, что во всех своих элементах она несомненно воспроизводит единый тип, представляя как бы одну Вселенную. Это проявляется и в эстетике, городском пейзаже, еде, быте — почти все места кажутся внешне сходными в большей степени, чем в Америке и, особенно, Франции. Наверное, это связано с тем, что индустриализация и урбанизация шли очень быстро и здесь не было большого выбора конкретных материалов. Если надо строить много и быстро, то все дома получаются одинаковыми, все транспортные коммуникации похожи. Так что создается несколько искусственное впечатление, что Россия — единая. Но в действительности между ее частями есть огромные различия, так что она очень многообразна. После предоставления независимости бывшим советским республикам Россия внешне стала еще более единообразной, поскольку Средняя Азия, Армения, Грузия, Азербайджан, Молдавия и Прибалтика, сильнее отличавшиеся от Центральной Рос-

сии, вышли из ее состава. Интересно, что и сейчас, когда Россия стала более, скажем, русской и более компактной, она по-прежнему сохраняет многообразие своих регионов и провинций. В связи с этим необходимо думать о новой политике и в Москве, и в регионах\*.

Я бы хотела показать, как два феномена — во-первых, политические выборы и перестройка системы власти и, во-вторых, развитие федерализма, разделение компетенции между властями, — меняют Россию, и прежде всего подход к ее государственному устройству. Первый процесс связан с политической жизнью. Я имею в виду то, как выборы, а потом все эти переговоры между Центром и регионами (часто конфликтные) раскрывали различия между территориями. Возьмем, например, результаты президентских выборов в 1991 г., когда избрали Ельцина, первый референдум в марте 1993 г., второй референдум о Конституции и выборы в декабре 1993 г. Если положить результаты всех этих голосований на карту, то видны огромные различия в политическом настроении регионов.

Все здесь достаточно хорошо представляют политическую карту России. Правда, известно, как она будет еще меняться, наверное, сейчас мы видим только начало процесса ее формирования. Тем не менее география политических выборов показывает, что некоторые регионы, республики, области России отстраняются от Центра, в то время как другие более послушно следуют его политике. Мы знаем, что отстраняются, скажем, Черноземье, Волго-Вятский район, республики Северного Кавказа, а также почти все края и республики дальней периферии, особенно на рубежах Китая и Монголии, как, например, Тува. Мы заметили существование и таких регионов, особенно в Сибири, за Уралом, население которых слабо участвует в выборах и в дальнейшем, возможно, будет участвовать еще меньше. По-видимому, здесь чувствуют, что российская политика — это все-таки не близкое им дело. Это не значит, что данные республики или области хотят совсем выйти из России, это не проблематика сепаратизма, но все же это уже какая-то особенность, способная порождать конфликты. Конечно, в большинстве западных стран всегда были конфликты между регионами и центром, но в политической жизни России — это новый фактор. Связанные с ним борьба и конфликты актуализируют проблему федерализма. Вопрос в том, как каждый субъект федерации, каждый город и каждая группа в Москве смотрят на Федерацию и понимают федерализм. Конечно, политика не отделена от экономики, мы все прекрасно знаем, что политическая "борьба за светлое дело" всегда была и экономической борьбой за ресурсы, за деньги, за автономию и т.д. И не потому, что все регионы хотели быть независимыми, — они просто стремились к самостоятельности, поскольку не знали, что будет в Москве, и чувствовали, что надо как-то защищать себя.

Поскольку на конференции мало говорилось о Федерации и о юридических проблемах института власти, я хотела бы остановиться на этих вопросах. Здесь говорилось, что повсюду в России не доверяют власти, что многие пользуются отсутствием права в своих

---

\* *Mendras M. Les Trois Russie. Analyse du referendum du 25 avril 1993 // Revue Francaise de Science Politique. Vol. 43. № 6. Decembre 1993. P. 897—939; Lettre de Moscou. La Russie vote et se divise // Pouvoirs, 1994. № 69. P. 173—181.*

интересах, и это верно. Но все-таки мне кажется (поскольку я теперь часто езжу по российским провинциям), что строительство государственных институтов и правовых норм идет и имеет большое значение. Я не говорю, что это простой процесс, но важно, что этот процесс идет. Беда в том, что второй год новой Конституции РФ начинается с российской военной операции в Чечне, потому что это ясно показывает — существует проблема сепаратизма от Федерации. Многие здесь говорили, что Северный Кавказ, особенно Чечня, — это особый случай, скорее, исключение, чем общая тенденция в России. Но именно в тот момент, когда надо было праздновать годовщину Конституции, все следили за ходом событий в Чечне. Я согласна, что Чечня — это особый пример. Но если события в ней продолжатся в течение долгого времени, то это неизбежно отразится на будущем Федерации. Ведь власти утверждают, что Татарстан и Чечня равноправны. Но тогда действительно другие республики, особенно Северного Кавказа, могут тоже начать думать о другом типе отношений с Москвой, может быть и вне федерального государства.

Если на минуту забыть о Чечне, то мы увидим, что с сентября 1994 г., т.е. уже три месяца, в российской политической жизни не происходит драматических событий. А это много. Похоже, что все политики и в Москве, и в провинции, и в больших городах учатся культуре компромисса, понимая, что иногда можно решать вопросы не через конфликты, а через переговоры. Конечно, при этом могут быть и шантаж, и коррупция, но все же важно решать вопрос не в форме выбора между черным и белым, а как поиск чего-то серого. Может быть, я слишком оптимистически смотрю на политическую жизнь России, поскольку смотрю из Парижа, но компромиссы были и будут.

На мой взгляд, и Москва, и регионы ищут новые правила игры. Это не значит, что будут одни и те же правила для всех, одинаковые отношения всех регионов к федеральной власти. Но все-таки теперь, в отличие от ситуации двухлетней давности, все чувствуют потребность в арбитраже и в какой-то структуре. Это я очень ясно вижу при встречах с региональными лидерами. С одной стороны, они всегда подчеркивают свою самостоятельность и удовлетворенность ею. А с другой, когда речь заходит о деталях региональной жизни, то начинаются ссылки на Москву ("мы ждем, пока кто-то придет из Москвы", или "это будут решать в Думе", или "будет решать министерство" и т.д.). Естественно, что вопрос о роли государства в России остается достаточно открытым. Конституция не определяет четких механизмов, с помощью которых регулируются отношения между федеральными и региональными институтами, система местного самоуправления тоже пока еще не определена в российском законодательстве. Естественно и то, что федеральные Правительство и парламент столкнулись с большими трудностями при разграничении своих полномочий и прерогатив. Не случайно в регионах обычно не говорят о Москве как о федеральной власти, а говорят о ней как о Центре. Это показывает, что местные лидеры мыслят категориями еще не политических концепций, а проблем управления.

Степень передачи власти в республики, территории, края, области неразрывно связана с другим сложным вопросом, а именно с

отношениями между республиканской (или областной) администрацией и институтами местного управления. Я заметила также, что в больших городах наиболее острый конфликт — это конфликт между областной и городской администрациями. И постепенно Москва может стать арбитром между ними.

Я уверена, что стремление к самостоятельности есть почти во всех республиках, во всех регионах. Все стараются иметь свой устав, свою Конституцию. В результате теперь у нас возникает такая картина многообразия, что получается почти беспорядок. Уставы и конституции республик и областей такие разные, что трудно понять, в чем они совпадают и как относятся к Конституции. Но пока есть только еще не принятый проект закона о том, как все это более-менее организовать. Теперь ясно, что есть две устойчивые тенденции отношений между регионами и Москвой, которые на первый взгляд кажутся противоположными, но в действительности взаимно дополняют друг друга. Это значит, что развитие регионализации возможно лишь на основе признания многообразия и возможности создать, организовать это многообразие. Лишь после этого можно серьезно говорить о регионализации, распределении компетенций между федеральной властью и властью регионов. I

Я бы закончила свое сообщение двумя замечаниями. Первое из них касается парадокса, состоящего в том, что Москва слаба, а стремится командовать, часто не имея нужных для этого способов управления. А это опасно, потому что если федеральная власть очень хочет указывать, как решать вопросы в разных регионах и в экономике, и в социальной сфере, и в безопасности, то надо уметь это делать, а если она этого не умеет, то лучше не командовать, а организовать систему разделения полномочий. И мне кажется, что до сих пор в Москве недостаточно понимают это и потому иногда неправильно реагируют на события. Именно потому, что не думают о возможности их возникновения заранее, а реагируют уже после событий.

Второе замечание — до сих пор в Москве не существует концепции региональной политики. Это не значит, что нужна единообразная политика для всех регионов. Война в Чечне показывает, по моему, двусмысленную суть новой Конституции, ее однодневный характер, более подходящий для РСФСР, чем для новой Федерации. Скажем, на Западе есть разные типы и концепции федерации, но обновленная Конституция РФ не обеспечивает нового режима, во-первых, потому что все прежние правители после принятия Конституции остались на месте, во-вторых, потому, что организация Федерации никогда не была открытой и официально предложена субъектам Федерации. Все было сделано так же, как при Советском Союзе: вся территория поделена на 89 субъектов Федерации и все они автоматически включены в Конституцию. А теперь, конечно, возникает проблема, поскольку Чечня говорит: "Вы нас не спрашивали, мы не голосовали за эту Конституцию и даже не участвовали в выборах уже три года". Если это, как утверждают, совсем новый режим, новая Конституция, новая Россия, то здесь действительно есть проблема. Это даже проблема философии права, философии Конституции и устройства государства. Был ли разрыв преемственности режима в связи с принятием Конституции или это был вопрос только

перестройки Конституции и Федерации? Мне кажется, что эта ситуация для Москвы довольно опасна, потому что она оказывается как бы в ситуации осажденной крепости, что порождает тревогу по поводу сепаратизма регионов, особенно когда тенденция к нему уже наличио.

*Вопрос.* Первое. Как Вы относитесь к идее асимметричных политических выборов? И второе. У нас в историографии и в политической жизни многие люди, претендующие на концепцию новой Федерации, считают, что национальное государственное устройство — это главное препятствие на пути решения национальных проблем. Поддерживаете ли Вы эту концепцию?

*Ответ.* Мне кажется, что сам порядок принятия Конституции — это уже ответ на первый вопрос, поскольку двадцать республик имеют один статус, а области и края — другой. Правда, здесь далеко не все понятно. Вы знаете, что одна из статей Конституции говорит, что республики — это государства. Поэтому они имеют свои Конституции. Так? А области имеют Уставы. Но, например, Устав Свердловской области ближе к понятию Конституции, чем Конституция Башкирии. Более того, этот Устав — не только Конституция, но и политическая программа. Я бы смотрела на эту проблему исторически: нельзя подходить так, что все территории, которые были созданы при Сталине в 20-е годы — это ерунда и мы все это опять переделаем, например сделаем в России, двадцать девять губерний. Я знаю, что были дебаты об этом три года назад, когда готовили первый проект Конституции. Мне кажется, что теперь мы все понимаем, — историю никто не может "отменить", созданные ею национальные республики и национальные края есть, они существуют. И республики не хотят стать областями и, в частности, потерять свои названия. Самые яркие примеры — Чеченская республика и Татарстан. Столь же ясно, что русские области (такие, как Свердловская или Калужская) не могут завтра придумать себе новые названия, которые означали бы что-то большее, чем географическое место или имя центрального города Екатеринбург или Калуга. Но, по-моему, разница между республиками и областями — это не препятствие для региональной политики, потому что когда я говорила с лидерами провинций, мне казалось, что проблемы у всех те же самые. Это финансы, экономическая политика, конверсия, приватизация, иногда и мафия. Многим очень хотелось бы, чтобы Москва нашла способ эффективно бороться с коррупцией, и все понимают, что Москва просто не умеет это делать. Мне кажется, что на практике асимметрия будет, конечно, всегда, поскольку есть регионы, которые слабее и беднее других, и, конечно, более богатые регионы. В этом смысле, может быть, хорошо, что в Конституции не определены все связанные с этим практические пункты, они будут постепенно определяться в законах и подзаконных актах.

*Вопрос.* У нас в столице Мордовии есть институт регионологии, в Москве есть Министерство региональной политики, проводится масса конференций, посвященных региональной политике. Но чем больше структур и разговоров, тем непонятнее становится, что такое региональная политика. Как Вы понимаете, это поли-

тика Центра по отношению к субъектам Федерации или некое опосредующее звено между Центром и субъектами Федерации?

*Ответ.* Это и то и другое. Это значит, что части Федерации тоже существуют как государства. Значит, что все россияне — граждане одного государства, но необязательно живут только в одном, единообразном пространстве. Я вижу два основных препятствия проведению региональной политики. Первое, как я уже говорила, это проблемы Северного Кавказа, это и бывшие проблемы Татарстана, но мне кажется, что здесь уже найден какой-то компромисс. Второе препятствие — это то, что в российской истории многообразие всегда рассматривалось как слабость, а не как возможный фактор богатства. Если же все постепенно поймут, что единая страна может быть многообразной, то все станет проще. Те институты и министерства в Москве и на периферии, которые изучают проблемы регионов, по моему, мало эффективны. Беда в том, что часто они защищают только свои собственные интересы и не очень интересуются тем, что происходит в соседней области. Впрочем, может быть есть и тенденция к усилению солидарности между областями, например на Урале, где они, кажется, все-таки начали работать вместе. Есть ассоциация областей Урала, и посмотрим, как она будет действовать.

*Вопрос.* Складывается впечатление, подкрепляемое опытом моих собственных поездок (например, в Татарию), что регламентирующая роль любых нормативных документов, исходящих из Центра, резко падает. В частности, администраторы, с которыми мне пришлось беседовать, почти никогда не ссылаются на Конституцию, еще реже они ссылаются на указы. А если на что-то и ссылаются, то только на тот подзаконный акт, который регламентирует действия федеральных властей на их территориях. Пример — налоговые службы. Каково Ваше мнение: если зазор между реальной практикой управления и политической семиотикой конституционных актов действительно увеличивается, то какое значение имеет статус государства, определяемый Конституцией? В конце концов Конституция превращается в какой-то аксессуар государства. Если это так, то это очень существенно меняет многие Ваши построения, потому что для Вас пространство России — это пространство, которое организывает и частную жизнь людей.

*Ответ.* По-моему, я уже говорила, что Москва хочет командовать, не имея к тому возможностей, т.е. когда еще отсутствует система управления. Теперь есть Конституция, есть некоторые законы (их недостаточно, но они есть), есть администрация в областях и городах. Но связи между этими институтами власти и федеральными концепциями Москвы нет. Это значит, что реальная система управления Федерацией еще не построена. И поэтому все законы и указы Москвы, конечно, не действуют. 90% из них не действуют не только в регионах, но даже Москве. Это не только вопрос пространства или расстояний, это проблема управления и контроля. Именно потому, что государство так слабо, мне кажется, что, когда федеральная власть реагирует остро и бескомпромиссно, это всегда оказывается ошибкой. Было бы правильнее признаться в ослаблении центральной власти и постепенно организовать структуру управления в провинции.