

УДК 341.213.4

ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В 1990-Е ГОДЫ И ИХ РОЛЬ В УКРЕПЛЕНИИ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ

*Э.А. Паин, руководитель центра по изучению ксенофобии
и предотвращения экстремизма Института социологии РАН*

В первые годы существования новой России были крайне слабы силы, заинтересованные в сохранении ее единства. Лидеры национальных движений нерусских народов добивались суверенитета для «своих» республик, а русские националисты не способствовали укреплению общероссийского единства, поскольку мечтали о восстановлении СССР.

После того как российские республики продемонстрировали «парад суверенитетов», непреодолимое желание повысить свой статус возникло у российских краев и областей. О своем суверенитете объявили даже административные районы в некоторых городах. Инерция распада СССР набирала силу, и никто в то время еще не знал, когда и на каком территориальном уровне она может завершиться.

Сложившаяся политическая ситуация в значительной мере продиктовала политическую стратегию президента Б. Ельцина во взаимоотношениях с наиболее активной тогда частью общества — региональными политическими элитами. Это была политика, **основанная на переговорном процессе, достижения компромиссов, взаимных уступок, сделанных как федеральной властью, так и лидерами республик. Эта политика, на мой взгляд, помогла переломить негативные тенденции в федеративных отношениях.** Договоры между федеральным центром и органами власти

субъектов федерации, а также Договор об общественном согласии (1994 г.), подписанный всеми субъектами федерации, кроме Чеченской Республики, значительно ограничились возможность объявления кем-либо из руководителей республик, краев, областей выхода из состава федерации, поскольку все они признали, что «...реализация прав субъектов федерации возможна только при обеспечении государственной целостности России, ее политического, экономического и правового единства»¹.

Новый политический порядок, установившийся в России с конца 1993 г., предполагал не только формальные, но и устные договоренности между президентом Ельциным и лидерами республик. С тех пор не наблюдалось ни одного проявления этнического сепаратизма, за исключением конфликта с Чеченской Республикой, которая в то время ни в каких договоренностях с лидерами России не участвовала.

Эти перемены тогда были замечены российским общественным мнением. В массовом сознании россиян постепенно росла уверенность в том, что целостность России укрепляется, а главное, уменьшается угроза вооруженных конфликтов, неизбежного спутника распада страны. Об этом неопровержимо свидетельствовали материалы мониторинговых социологических исследований (см. табл. 1).

**Как Вы считаете, насколько вероятны в ближайшие месяцы
вооруженные конфликты в России?***

| Варианты ответов | 1991 г. декабрь | 1992 г. декабрь | 1993 г. декабрь |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Вероятны (в той или иной мере) | 55 | 51 | 27 |
| Не вероятны | 25 | 30 | 50 |

*По материалам мониторинга ВЦИОМ.

Как видно из таблицы, в 1993 г. определился перелом в массовом сознании россиян. Если в первые два года жизни постсоветской России более половины опрошенных жили в страхе перед вооруженными конфликтами, то к концу 1993 г. большинство наших сограждан демонстрировало определенный оптимизм. Политика переговоров и компромиссов дала результат. Но прошло время, и эта политика стала восприниматься в сознании большинства россиян как стратегия односторонних уступок республикам, как начало развала России и даже как злой умысел: «Те же, кто развалил СССР, теперь разваливают Россию».

Большей частью такие представления имели мало общего с реальностью. Например, знаменитая фраза Ельцина: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», оброненная им в Татарстане в 1992 г., стала трактоваться чуть ли не как начало дезинтеграции России. Но ведь она была сказана не до, а после «парада суверенитетов» и не только не подтолкнула республики к большей суверенизации, но, как уже было показано, предшествовала процессу стабилизации отношений регионов и федерального центра.

Договор федеральной власти с Татарстаном с нарастающей силой стал осуждаться с начала 2000-х гг. В действительности же он был полезен как для республики, так и для федерации в целом. Он резко ослабил позиции радикально националистических сил в республике, влияние которых основывалось почти целиком на страхе населения перед образом «имперского вра-

га». Договор между Москвой и Казанью сильно «притушил» этот образ в сознании жителей республики. Договор не отменил ни одного из ранее принятых в республике законодательных актов, но практически сделал их неопасными для сохранения целостности страны. Границы допустимых уступок республикам со стороны федеральной власти определялись ее способностью контролировать основные рычаги влияния на регионы: финансовую систему, транспорт, магистральные трубопроводы и, разумеется, силовые структуры. Не случайно татарские радикальные националисты крайне негативно оценили договор между федеральным центром и Татарстаном. На втором Всетатарском съезде в феврале 1994 г. 655 делегатов осудили этот договор как капитуляцию перед «имперским центром». Как заявила Фаузия Байрамова, «мы потерпели поражение, и с заключением 15 февраля Договора в Москве республика отброшена в 1989 год»².

Также спорными можно считать весьма распространенные представления о несправедливости и нецелесообразности предоставления ряду республик налоговых льгот. Например, ныне не только общественное мнение, но и большинство экспертов-экономистов осуждают идею создания оффшорной зоны в Ингушетии. Однако, на мой взгляд, нельзя не согласиться с бывшим секретарем Совета безопасности России И.П. Рыбкиным, отмечающим, что без такой зоны не удалось бы предотвратить вовлечение Ингушетии в чеченский конфликт³. Это значит, что налоговые потери от оффшорной зоны

ничтожно малы по сравнению с возможными потерями бюджета на войну с Ингушетией, не говоря уже о неизбежных в таких случаях потерях человеческих жизней.

С точки зрения воздействия социальных представлений на политику не столь уж важно, насколько они реалистичны. Если представления возникли и стали массовыми, то они влияют на политический процесс ничуть не меньше, чем реальность. Известная в социологии «теорема Томаса» гласит: «Если люди определяют ситуации как реальные, то они и являются реальными по своим последствиям»⁴. Думаю, что именно из такой реальности, основанной на массовых и во многом мифологизированных представлениях, выросла современная стратегия, **ключевыми идеями которой являются создание «единой исполнительной вертикали» и ограничение политической роли региональной элиты, и, прежде всего, лидеров республик.** Избиратель хочет наведения порядка в стране — так нет ничего проще, чем имитировать его установление за счет создания федеральных округов во главе с генералами. Избиратель недоволен тем, что «региональные бароны» забрали себе слишком много власти, — в ответ применяется эффектный ход по изгнанию лидеров региона из Совета Федерации.

Чеченская политика во многом определила подход и инструментарий решения всего комплекса региональных и национальных (этнических) проблем — это метод давления (не обязательно военного), но непременно жесткого и обеспечивающего беспрекословное послушание региональных лидеров Кремлю. Если в 1990-х гг. федеральный центр делил региональных лидеров на «своих — демократических» и «чужих — коммунистических», то в 2000-х гг. был взят курс на **тотальное подчинение региональных элит.** Эти перемены точно, на мой взгляд, охарактеризовал бывший губернатор Новгородской области Михаил Прусак, который сказал, что раньше для Кремля губернаторы были

белые и красные, а теперь одинаковые — «все плохие»⁵.

Сейчас стоит задаться вопросом: существовала ли реально опасность дезинтеграции государства?

Уже отмечалось, что с середины 1990-х гг. в регионах России не было зафиксировано ни одного серьезного проявления сепаратизма, за исключением сепаратизма в Чечне, который проявляется и сегодня, в период, когда, по определению В. Путина, «расползание государственности позади».

Устойчивость российской федеративной системы прошла проверку на прочность в период экономического кризиса 1998 г., хотя поначалу казалось, что именно он подтолкнет федерацию к неминуемому распаду.

После объявления федеральным правительством дефолта практически все регионы стали предпринимать меры экономической самозащиты, которые, казалось бы, реально угрожали сохранению экономической целостности страны. Так, по материалам Госкомстата России, к сентябрю 1998 г. 79 регионов ввели административное регулирование цен на продукты питания и запрет (либо ограничение) на их вывоз за пределы соответствующего региона. В прессе заговорили о том, что «продовольственный сепаратизм наиболее политического»⁶. Еще страшнее выглядели действия ряда регионов по обособлению региональной финансовой системы и отказу от перечисления налогов в федеральный бюджет (см. табл. 2).

Подобные действия дали повод известным российским политикам говорить о распаде России как чуть ли не о свершившемся факте. О реальной опасности «потерять» Россию 2 сентября 1998 г. заявил исполнительный секретарь СНГ Борис Березовский⁷. Вслед за ним 3 сентября такую же опасность признал красноярский губернатор Александр Лебедь⁸. Неделий позже лидер проправительственной думской фракции НДР Александр Шохин уже прямо обвинил Президента России (тогда это было возможно) в том, что он «не сумел

**Примеры финансовой автаркии регионов в период финансового кризиса
(август-сентябрь 1998 г.)***

| Автономистские действия | Регион |
|--|--|
| 1. Создание пула региональных банков, ограничение сфер действия московских банков. 2. Обособление областной расчетно-кассовой системы | Самарская область |
| Введение «режима чрезвычайной экономической ситуации» | Калининградская область |
| Формирование областного золотого запаса | Кемеровская область |
| Приостановка перечисления налогов в федеральный бюджет | Башкортостан, Калмыкия, Татарстан, Томская область, Хабаровский край |
| Налоговые поступления в федеральный бюджет самостоятельно списаны в пользу республиканского бюджета. | Калмыкия |

*По материалам российской прессы за август-сентябрь 1998 г.

сохранить финансово-экономическую, а значит, и политическую целостность России»⁹. Что касается публицистов и ученых, то они буквально соревновались друг с другом в мрачности прогнозов распада России. Если журналист А.Венедиктов исходил из предположения о распаде как одномоментном акте и называл 17 августа днем, «когда в России территории и регионы начинают жить отдельной жизнью от Москвы и от федеральных властей»¹⁰, то историк В. Логинов, признавая распад России неизбежным, отводил ему целую эпоху¹¹.

В это же время получили распространение идеи введения чрезвычайных административных мер по нормализации ситуации. Губернатор Сахалина Игорь Фархутдинов предложил отменить республики и ввести губернскую форму управления¹². Губернатор Ярославской области Анатолий Лисицын предложил заполнить вакуум власти за счет создания «**федеральных округов**» в границах восьми региональных ассоциаций экономического сотрудничества. Это должно было, по мысли губернатора, «помочь Российскому государству, правительству и администрации президента сформировать **ту вертикаль власти**, которая была бы работающей и взаимобязанной»¹³. Не правда ли, эта идея очень напоминает ту, которая впоследствии была реализована прези-

дентом Путиным в 2000 г.? Те же слова про «вертикаль власти» и та же ставка на общение федеральной власти не с 89 лидерами субъектов федерации, а с руководителями нескольких региональных округов. Правда, вместо предлагаемых восьми федеральных округов Путиным было создано семь, и не в рамках экономических ассоциаций, а в границах военных округов. Не была реализована также идея Лисицына о взаимных обязательствах центра и регионов, вместо этого была создана система прямого подчинения нижестоящих звеньев вышестоящим. Но главное не в этом. Ни в то время, ни позднее не было никакой нужды в чрезвычайных административных мерах, поскольку в России уже сложились обычные, я бы даже сказал, классические механизмы, надежно обеспечивающие сохранение целостности федерации.

Уже через три недели после дефолта и шока, на время парализовавшего всю систему управления, федеральная власть включила обычные правовые механизмы борьбы с экономической автаркией. И их использование привело к неожиданно быстрому успеху. Так, 23 сентября 1998 г. генеральный прокурор Юрий Скуратов дал указание всем прокурорам субъектов федерации проверить законность действий местных властей¹⁴, и уже на следующий день они

были опротестованы. Многие должностные лица, пусть и не первые, а всего лишь исполнители, были привлечены к уголовной ответственности. Еще раньше (10 сентября) Центральный банк России отозвал лицензию банка Калмыкии, по сути, ликвидировал его. Республика дорого заплатила за попытку присвоить себе средства, предназначенные для уплаты федеральных налогов.

С «сельскохозяйственным сепаратизмом» довольно быстро и жестко расправился рынок: те края и области, которые ограничили вывоз продовольствия, в ответ перестали получать бен-

зин и горюче-смазочные материалы (это в сентябре-то в уборочную кампанию), поэтому вынуждены были сами отменить свои решения. Ни в одном из регионов не удался эксперимент по административному замораживанию цен. Через два месяца после августовского кризиса, к октябрю 1998 г. от проявлений экономического сепаратизма в России не осталось и следа, а сегодня о том эпизоде помнят разве что специалисты-аналитики. Уже в тот период вполне уверенно можно было говорить о завершении периода «расползания государственности».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Договор об общественном согласии. — М., 1994.

² Политические партии Татарстана [http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/Tatar/partii-tat.html].

³ Рыбкин И., Дубнов В. Мы живем в режиме спецоперации... // Новое время. — 2003. — № 5. — С.15.

⁴ Thomas W.L., Znaniecki F. The Polish Peasant in Europe and America. N.Y.: Knopf, 1918. Vol. 1. P. 79.

⁵ Цит. по: Цуканова Л. Очищение рядов. Государственному механизму нужны надежные винтики // Новое время. 2000. 5 ноября [http://www.newtimes.ru/artical.asp?n=2871&art_id=227].

⁶ Коновалов В. Губернаторы перегораживают страну // Известия. 1998. 22 сентября. С. 1.

⁷ Эхо Москвы, «Гость дня», 02.09.98.

⁸ НТВ, «Герой дня», 03.09.98.

⁹ Москва. 9 сентября. ИНТЕРФАКС.

¹⁰ Эхо Москвы, «Интервью», 28.09.98, 15:35.

¹¹ РЕН-ТВ, «Новости», 06.09.98, 17:45.

¹² Москва, 23 сентября, корр. РИА «Новости».

¹³ Телеканал НТВ, «Большие деньги», 29.09.98, 08:35.

¹⁴ ТАСС, «Новости властных структур России», 23.09.98.

Аннотация

В статье показаны специфика развития федеративных отношений в России, характер отражения этих процессов в массовом сознании россиян и роль федеративной политики в сохранении целостности России в сложный период истории ее государственности.

Ключевые слова: федеративные отношения, целостность государства, полномочия субъектов федерации, федеральные округа, региональная элита.

Summary

The article deals with the specific character of the development of federative relations in Russia, the character of reflection of these processes in mass consciousness of Russians and the role of federative policy in preservation of Russia's integrity in difficult historical period of its statehood.

Key words: federative relations, state's integrity, authorities of the subjects of federation, federal districts, regional elite.