

Глава 6 Разобщенная Россия

Самой характерной чертой освоения Сибири стала тюремная система ГУЛАГа, явившаяся отображением «несвободной» природы расселения жителей России. Но отсутствие выбора при определении места жительства и, стало быть, свободы передвижения не просто характерное явление, присущее Сибири или Советскому Союзу. Скорее, это кульминация или наиболее экстремальная форма насильственного перемещения и расселения людей в пределах России, восходящая исторически к временам Российской империи. Такая практика была продиктована необходимостью ускоренного заселения расширяющегося пространства, обработки земли и эксплуатации ее ресурсов.

Сегодня несуразное размещение населения в пределах географического и термального пространства и малочисленные физические и экономические связи между населенными пунктами являются самыми серьезными преградами на пути будущей эволюции России. Пространственное распределение населения России и, вследствие этого, его *разобщенность* являются не только экономическими, но и политическими неблагоприятными факторами. Физическое, индивидуальное общение среди населения создает естественную основу личных и групповых связей и, разумеется, экономического, политического и социального единства. Расстояние – помеха для демократии. Политические философы, писавшие о формировании демократии – начиная с Алексиса де Токвилля (Alexis de Tocqueville) в начале XIX века и кончая Робертом Патнемом (Robert Putnam) в конце XX столетия – подчеркивали значение единения и социального доверия. Эти атрибуты они увязывали, по меньшей мере частично, с тесными физическими контактами участвующих сторон посредством «встречи лицом к лицу»¹.

Несвободное распределение населения

Для формирования демократии, однако, само по себе пространство, или расстояние, – не столь большая проблема. Это видно на примере сопоставления Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации. Почему две территориально самые большие страны в мире, имеющие много общего в географии, так разительно отличаются

ся друг от друга в своем политическом развитии? Ответ отчасти заключается в том, что решающее значение имеет не размер территорий, а то, каким образом эти территории заселялись в прошлом и как их заселение происходит сейчас. В США заселение земель от восточного побережья через прерии на запад и так до самого тихоокеанского побережья было результатом свободного выбора людей (невзирая на рабский труд в некоторых из первоначальных колоний и в южных штатах). Для России, напротив, было характерно бесспорно несвободное распределение ее жителей – как в те времена, когда происходило расселение в рамках европейской части России, так и когда люди стали продвигаться на восток от Урала в холодную Сибирь и далее к российскому тихоокеанскому побережью. Это чрезвычайно усложнило становление в России либеральной демократии и рыночной экономики после развала Советского Союза.

Исторические россияне были всегда жестко ограничены в возможности проживания в тех местах, где они хотели бы жить, – в тех местах, которые, по их мнению, могли улучшить их благосостояние; там, где они хотели бы жить в благоприятном и свободном социальном, политическом и экономическом общении с теми, кого они предпочитают. Основным фактором при выборе людьми места жительства в современной свободной рыночной экономике является работа. В России и СССР выбор работы был ограничен, а до революции 1917 года ограничительным фактором являлся социальный статус. Люди были распределены по определенным социальным категориям, в соответствии с которыми им обычно предписывалось, где они могут проживать и в какой сфере деятельности могут быть заняты. В советскую эпоху многие люди, особенно получившие высшее образование, *распределялись* на работу на соответствующие предприятия или в правительственные учреждения. Эта работа по распределению предопределяла и город, в котором человеку предстояло жить, и соседство, и даже конкретную квартиру. В Советском Союзе граждане неизбежно становились членами второй по значимости для них (после семьи) общественной организации – предприятия. Таким образом, вместо принадлежности к постоянно расширяющимся социальным системам, которые типичны для демократического общества, россияне в советскую эпоху были членами ряда очень небольших, преимущественно автономных социальных систем – семьи и трудового коллектива. Превыше этих личных систем была их идентификация как «советских граждан» – субъектов руководящего ими государства. Принадлежности к общине, городу, региону – не говоря уже об этнических или религиозных общинах – не разрешалось придавать слишком большого значения. В советскую эпоху, особенно при Сталине, «узкие мест-

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

ные интересы», включая личное региональное, этническое и религиозное отождествление, рассматривались как конкуренты государства. С ними боролись и в некоторых случаях они искоренялись, часто самым жестоким образом.

В эпоху царизма, в советский и постсоветский периоды истории России главным приоритетом любого российского правительства оставался контроль над территорией и населением, а не максимизация свободы и благоденствия людей (и даже не экономическое развитие государства)*. Но этот же приоритет контроля в свою очередь поставил российское правительство в весьма затруднительное положение. Из-за своей громадности России всегда приходилось балансировать между контролем над территорией и контролем над населением. В России контроль над территорией всегда понимался как ее обживание, заселение и обработка, для чего требовалось рассылать людей по бескрайним просторам. Населенные пункты поэтому были настолько отдалены друг от друга, что, конечно же, находились вне пределов физической досягаемости для российской столицы и местонахождения правительства. Поэтому становилось все сложнее контролировать население с точки зрения сбора налогов или обеспечения общественного порядка. Исторически эта дилемма была разрешена посредством закрепления сельского населения за определенным местом и привязки его к земле через крепостничество и крестьянскую общину, или *мир*; а также путем использования городов в качестве рабочих инструментов администрации. Иначе говоря, большинство городов в России формировались не как добровольные ассоциации свободных людей, как убежище от произвола правителя, подобно тому, как это было в Западной Европе². Скорее, города являлись центрами *несвободы*.

Закрепление населения за местом: крепостничество и *мир*

В ранние эпохи российской истории могущество царизма зависело от укомплектованности армии и масштабы войн, а следовательно, от увеличения посредством налогов или другими способами государственных доходов, необходимых для содержания армии и ведения войн. Богатство шло от земли, то есть от сельскохо-

* Разговор о контроле государства над территорией и населением в этом контексте касается стремления государства установить контроль над жизнью граждан и предопределить за них, *что* им надлежит делать и *где* проживать в пределах территории, а не стремления государства защитить себя от внешней агрессии.

зяйственных и природных ресурсов (будь то в виде мехов, лесных богатств или металлов и минералов). Это предопределило настоятельную необходимость установления контроля над землей. Она олицетворяла хранилище богатства (природные ресурсы), или из нее это богатство произрастало (плодородные сельскохозяйственные земли). Пока земля была источником богатства, для ее обработки требовалась рабочая сила. Пока рабочая сила была в дефиците по сравнению с землей, насущной становилась оседлость – закрепление сельского населения на определенном месте для работ на земле. Без оседлой рабочей силы невозможно было бы добиться активного сальдо сельскохозяйственного баланса, которое пополнило бы государственные доходы и укрепило экономику. В такой большой стране, как Россия, простирающейся далеко за пределы евразийских степных земель, всегда можно было отыскать место, куда крестьяне могли бы сбегать и оказаться вне досягаемости государства или землевладельца, – работать на себя, а не на государство или кого-нибудь еще.

В таких условиях государству надо было создать или использовать некий механизм, с помощью которого можно было бы властвовать над крестьянами, удерживать их (по мере возможности) на одном месте, эксплуатировать их труд и облагать их налогами. Крепостничество было одним из таких эффективных инструментов, привязывающих крестьян к землевладельцу, который, по существу, и распоряжался землей вместо государства в ключевых сельскохозяйственных регионах. Крепостничество в России было, фактически, современной версией более архаичных форм рабства³. Его окончательное введение в XVII веке было тесно связано с необходимостью выгодного использования земли. Хотя и не все крестьяне были крепостными – то есть непосредственно и персонально принадлежали конкретному землевладельцу, – все они в конечном счете были привязаны к той земле, которую возделывали и от которой кормились⁴. Привязка к земле осуществлялась еще через один общественный институт, коллективную группировку, называемую *миром* или *общиной*. Это было сельскохозяйственное крестьянское сообщество, основанное на совместном владении пахотной и пастбищной землей⁵.

Учет крестьян в плане исполнения ими работ или несения воинской службы, а также оплаты ими налогов велся через *мир*. Это привело к феномену чуть ли не абсолютной местнической замкнутости или замкнутости в рамках общины большинства российского населения в эпоху царизма – о чем, кстати, свидетельствует тот факт, что первоначальный термин для обозначения крестьянской общины, *мир*, означает еще и «вселенная». Для многих россиян

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

мир действительно был их вселенной – в той мере, в какой он вмещал в себя или ограничивал их совместную деятельность. До революции около 80 процентов российского населения подпадали под категорию «крестьян» по государственной классификации, и, как упоминалось ранее, хотя они больше и не занимались обработкой земли и проживали в административных центрах или городах, большинство из них сохраняло связи со своими сельскими общинами из соображений государственной службы и налогообложения⁶. Крестьяне, помимо всего прочего, были еще обязаны подавать прошение *миру* каждый раз, когда они хотели покинуть общину на продолжительное время, а также чтобы получить разрешение жить и работать вне общины. Вплоть до 1906 года крестьянам было разрешено свободно покидать землю и общины и искать работу и место для постоянного проживания, где они пожелают.

Города как контрольный орган

Инструментом контроля над людьми, живущими за пределами *мира*, и для посредничества во взаимодействии государства, частных лиц и коммунальных подразделений как раз и стали административные центры и города. Из-за быстрых темпов российской территориальной экспансии не хватало времени для «естественного» образования промышленных и торговых городов, предназначенных для обслуживания окрестного сельскохозяйственного региона, на большинстве новых заселяемых территорий. В этой ситуации цари прибегали к администрированию и стали сами создавать административные центры и города на территориях, которые они захватывали, или в регионах, где селились россияне. Эти административные центры и города формировались исключительно для того, чтобы в них можно было сконцентрировать людей с целью осуществления контроля над ними и их экономической и военной мобилизации. Таким образом, города были превращены в административный инструмент российского государства еще в XVI веке. До того как Московия упрочилась в качестве доминирующей силы на российском пространстве, на Северо-Западе России в период с XII по XV столетие возникли независимые города-государства – Новгород, Псков и Смоленск, в какой-то степени подобные таким же городам в средневековой Европе. Это были города-крепости, города-ярмарки и важные торговые центры, располагавшиеся на основных речных и сухопутных маршрутах. Однако с завоеванием Москвой Новгорода в 1478 году независимость всех этих городов как коммерческих и политических центров была подавлена, и форми-

рование городов стало происходить во взаимосвязи с укреплением централизованного Российского государства. Административные центры и города в имперской России задумывались как военно-административные аванпосты. Многие из них – Архангельск, Воронеж, Саратов и Самара – были учреждены непосредственно по государеву указу. Необходимость ведения, финансирования и победоносного завершения войн превратила города в элементы государственной военной структуры, а равно и в источники государственных доходов. Административные центры и города были пунктами сбора прямых и косвенных налогов. В XVII столетии управление городом и сбор там налогов были отнесены к юрисдикции местного военного командующего, *воеводы*, также надзиравшего за работой выборных городских должностных лиц и дублировавшего ее⁷. Хотя некоторые крупные городские центры с большой численностью жителей и оживленной экономической деятельностью и образовались более или менее «естественным» образом без связи с военной необходимостью, они зачастую не возводились имперской столицей в ранг городов⁸.

Историк Марк Раефф (Marc Raeff) писал о России:

«Империя была поделена... без учета географических, исторических и общественных связей или сложившихся экономических взаимоотношений. По указу из деревень создавались новые города, для того чтобы иметь необходимые административные центры, за которыми, пусть до известной степени и на словах, признавалась возможность экономической деятельности в качестве торговых центров... но их экономический потенциал оценивался с позиций имперских взаимосвязей, а не на основе сформировавшихся местных или региональных способов ведения торговли»^{*9}.

Формирование административных центров и городов было главной характерной чертой административных реформ Екатерины Великой 1775–1785 годов. В ходе этих реформ были установлены критерии для «поселения», согласно которым одним поселениям присваивалось наименование городов, другим же – центров определенных

* В США многие города, особенно приграничные, тоже начинались как военные форты. Позднее они становились хозяйственными городами. Как рассказывалось в главе 2, история создания городов становится более наглядной, если исходные поселения представлять себе в виде семян. То есть правительством разбрасывается множество семян в виде учреждения фортов и аванпостов, тем самым создавая множество претендентов на превращение их со временем в настоящие города. Но «победителей», то есть проросшие семена, выбирает экономика. В России, напротив, исторически продолжали превалировать административные (правительственные) решения, до такой степени, что именно ими устанавливалось даже то, где создавать города с численностью населения свыше миллиона человек.

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

административных единиц. В конечном счете императрица в Жалованной грамоте городам от 1785 года наделила их самоуправлением, хотя и в очень ограниченной степени. Правители в Санкт-Петербурге всегда неохотно предоставляли городам, губерниям или другим административным единицам право на реальное самоуправление. В сущности, каждый из обозначенных по закону городских центров обладался определенными видами налогов, но привилегиями был наделен очень скудно¹⁰. Тот же подход к контролю над жителями и установлению рамок их деятельности в целях налогообложения и для военных нужд, а не с целью повышения благосостояния людей прослеживался и в более широком региональном масштабе. Планирование российских региональных административных подразделений производилось сверху вниз, невзирая на исторически сложившиеся социальные связи или экономическую взаимозависимость.

В начале XVIII столетия Петр Великий создал первые административные округа, разделившие Россию на десять губерний, в военных, финансовых и юридических целях. Для управления ими он назначил губернаторов, с правом доклада лично ему¹¹. Губернии делились на уезды. Впоследствии Екатерина Великая реформировала губернии, разбив их на более мелкие. Она же установила следующие критерии для регионов, могущих считаться губерниями: наличие городского центра и 300 000 мужчин, пригодных к воинской службе¹². За исключением небольших изменений, внесенных при ее сыне и наследнике Павле, региональное деление Екатерины сохранялось вплоть до 1917 года¹³.

Периодически предпринимались попытки сделать региональное управление более эффективным путем разнообразного экспериментирования с местным самоуправлением. Они включали в себя земские реформы 1860-х годов, которые предусматривали создание выборных правлений на уровне губерний и уездов с представительством там местных крестьян, горожан и мелкопоместного дворянства; правления должны были располагать штатом из профессионалов для надзора за местными службами, включая образование, здравоохранение, дороги и экстренное снабжение продовольствием¹⁴. В последние десятилетия имперской России за серией революционных волнений, прокатившихся после поражения в войне с Японией 1904–1905 годов, последовал короткий и неудачный «флирт» с конституционным монархизмом и парламентской демократией (думский эксперимент). Это была попытка дать возможность более широкому кругу населения принять участие в выборах депутатов из своих регионов во всероссийский парламент с законодательными функциями. Однако все четыре Думы, созданные в период между 1906 и 1917 года-

ми, подпадали под все больший контроль со стороны правительства и постепенно теряли свою власть. Незадолго до Октябрьской революции эксперимент был прекращен*.

Большевистские лозунги и советские города

После 1917 года большевики столкнулись, по сути, с теми же самыми дилеммами, что и монархи: как контролировать население по всей необъятной территории в более широком плане, чем на уровне обычного домашнего хозяйства или коммунального подразделения? Во время революционных событий Ленин и большевики смогли мобилизовать население посредством простых и всем понятных лозунгов, отвечавших насущным интересам. Хлеб – рабочим, земля – крестьянам, нет – войне (Первой мировой). Эти лозунги находили отклик, когда повсюду царил голод, не хватало обрабатываемой земли, а война была непопулярной; они сплотили население для поддержки нового режима. В советский период, после разгула анархии в период революции и Гражданской войны, мобилизация людей на выполнение обязательств перед новым советским государством вначале производилась путем насилия и посредством идеологической мотивации со ссылкой на коммунистическую партию и ее догматы. Это означало более либеральное использование лозунгов. Политические комиссары проводили вдохновляющие пропагандистские кампании в новых советских вооруженных силах; бригады *агитпропа****, разъезжавшие по всему СССР, уговаривали население бесстрашно бороться за создание нового коммунистического мира. Они побуждали массы вступить в КПСС и примыкающие к ней организации.

Для контроля над населением новое советское государство снова закрепило людей за определенными местами проживания в городах или сельских поселениях, а также за определенными рабочими местами на предприятиях или в сельскохозяйственных коллективах, куда они посылались на работу. Административные центры и города тоже использовались в качестве административных инструментов. Советские города были спроектированы для того, чтобы по-

* Манифестом 17 октября 1905 года в России была учреждена Государственная дума. Распущена Временным правительством 6 октября 1917 года. (*Прим. ред.*)

** А г и т п р о п — сокращенное название Отдела агитации и пропаганды аппарата компартии в период с 1920 по 1934 год. Эти отделы отвечали за выработку политики по всем аспектам внутренней и зарубежной пропаганды, руководя работой по обеспечению поддержки массами политики партии (агитация) и организуя культурную деятельность.

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

могать своим жителям в служении государству, а не для того, чтобы стимулировать общественные связи. Как отмечалось ранее, они были искусственными образованиями, сформированными бюрократическими методами, предназначались для выполнения определенных функций и по своей сути были чрезвычайно утилитарны. Советские города, возникшие после Второй мировой войны на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке, спроектированные в гигантских масштабах, были в полной мере олицетворением этого. Отопление, электричество и водоснабжение производилось или поставлялось таким образом, чтобы обслуживать целые районы или комплексы сооружений. Аналогичным образом магазины, обслуживание и коммунальные удобства (детские сады, школы, кинотеатры, спортивные сооружения, даже парки и прочие зеленые зоны) были соразмерны новым городским районам крупноблочной застройки. Если вы повидали хоть один советский город, то повидали их все.

Наиболее своеобразны советские города, сформированные огромным военно-промышленным комплексом – ВПК (см. таблицу 6-1)¹⁵. Почти все крупные города Урала и Сибири изначально были городами ВПК – статус, продиктовавший их удаленное местоположение. Эта удаленность, в свою очередь, способствовала, вероятно, и их «несвязанности». Было заметно, что этих городов мало и они крупные – по причинам, повторимся, являющимся следствием их административной и хозяйственной функции. Оборонные отрасли промышленности концентрировались в одном месте не потому, что было выгодно иметь много оборонных предприятий поблизости друг от друга с целью экономии затрат на транспортировку от поставщика к клиенту и так далее; и не потому, что все они подпадали под юрисдикцию одного и того же министерства. Скорее, основной причиной было то, что, уж если городу предназначалось стать оборонным объектом, он подпадал под особый режим по безопасности и в политическом плане. Это было дорогостоящим государственным мероприятием, пусть затраты при этом и не измерялись в деньгах. Дефицитными ресурсами были надежные и компетентные политические лидеры – первые секретари обкомов и райкомов компартии. Если город уже являлся центром ВПК, то рациональнее всего этот дефицитный ресурс размещать и использовать именно там, а не создавать предприятия ВПК в городах, где их ранее не было. Плановики, возможно, принимали во внимание еще и то, что логичней всего поддерживать величину всех этих городов примерно одинаковой с целью уменьшить их потенциальный политический вес в рамках РСФСР. У политического центра, Москвы, не должно было быть соперников.

Не ограничиваясь одними только городами, советская власть поделила еще и территорию СССР на административные формиро-

Таблица 6-1. Российские города ВПК, 1989 год

Город	Численность населения (тыс. чел.)	Место, занимаемое по численности населения (среди всех городов)	Численность служащих, занятых в оборонной промышленности	
			в абсолютных цифрах (тыс. чел.)	в % от общей численности гражданской рабочей силы
Санкт-Петербург	5024	2	> 300	10–15
Москва	8972	1	200–50	5–10
Нижний Новгород	1438	3		20–30
Казань	1094	9	150–200	25–35
Пермь	1091	10		25–35
Новосибирск	1437	4		20–30
Екатеринбург (Свердловск)	1365	5		20–30
Самара (Куйбышев)	1254	6		20–30
Ижевск	635	17		30–40
Тула	540	29	100–150	30–40
Воронеж	887	16		20–30
Уфа	1078	11		15–25
Омск	1148	7	50–100	10–20
Челябинск	1142	8		10–20
Ростов-на-Дону	1019	12		10–20
Красноярск	913	14		10–20
Саратов	905	15		10–20

Источник: *Clifford G. Gaddy. The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy. Brookings, 1996. Table 9–14.*

вания. Как и в эпоху царизма, эти формирования мало что значили в экономических связях и должны были выполнять то, что считало нужным централизованное государство (хотя они и имели некоторое отношение к истории присоединения к Российской империи территорий с иными, не русскими, этническими группами). СССР был поделен на пятнадцать национальных союзных республик, включая РСФСР. Сама РСФСР была затем подразделена на большое число убывающих по иерархии республик, краев, областей и округов со своими собственными назначенными сверху столицами. Впоследствии и Российская Федерация стала сложным и пестрым сборищем 89 регионов (субъектов), каждый со своим отдельным статусом и привилегиями, зависящими от его места в иерархии¹⁶.

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

Если не учитывать бюрократическую природу городов и административных подразделений, советская система была довольно эффективной, особенно при установлении общественных связей по всей территории СССР. Единообразие государственных символов, политических организаций, системы образования, имущественных структур, хозяйственных товаров, способов развлечения и языка по всей РСФСР и Советскому Союзу создавало впечатление совместного проживания и принадлежности к общему единому советскому государству. Общественные связи укреплялись через членство и общественную работу в пионерских организациях и комсомоле, через субботники и поголовный призыв на воинскую службу всех советских мужчин. Однако с развалом СССР и роспуском КПСС система лишилась дисциплины и единения: общественные связи советской эпохи распались, а сохранились в основном личные. Хотя сегодня вертикальные связи между государством и населением еще и существуют, общность граждан – участие в однородной единой общности организаций – распалась, так как на первый план стали выходить различия. Хотя население России размещается все еще в тех же административных центрах, городах и деревнях, что и в советские времена, горизонтальные местные коммунальные и региональные социальные и политические (а равно материальные и экономические) связи отсутствуют. Это произошло главным образом потому, что советская система никогда не позволяла им развиваться или вообще препятствовала их развитию.

Новые постсоветские связи – переустройство Федерации

Из-за отсутствия горизонтальных связей постсоветским правительствам пришлось иметь дело с двойкой проблемой: как организовать эффективное широкомасштабное управление на федеральном уровне и как передать полномочия региональным и местным властям. Местные власти располагали только вертикальными политическими связями с правительством, физически друг с другом не связаны и не имели опыта самоуправления. Самое главное, вне советской системы ее регионы и муниципалитеты не имели экономической основы для существования и никаких естественных связей. С 1990 года российское правительство пыталось, по существу, создать демократическую систему управления и свободную рыночную экономику во всем государстве с несвободным распределением населения, с предсказуемо запутанными результатами.

При этих попытках правительство обращало внимание, прежде всего, на укрепление вертикальной связи между регионами и

Глава 6. Разобщенная Россия

государством, а не на развитие горизонтальных связей между регионами. Это в значительной степени происходило из-за того, что первоначальные попытки содействовать демократическому правлению и региональной автономии в России в 1990-х годах не дали, как считалось в кругах российской политической элиты в Москве, ничего, кроме эрозии вертикальных связей в рамках Федерации, и вылились в политический и экономический хаос. Считалось также, что из-за этих попыток Российская Федерация может последовать по пути распада за Советским Союзом. Это имело место особенно после объявления Чечней независимости в конце декабря 1991 года и признаков разногласий, проявившихся в других национальных республиках¹⁷.

Опасения по поводу дезинтеграции возросли в феврале 1992 года, когда Федеративный договор, разработанный для достижения нового консенсуса по разграничению властных и финансовых полномочий между федеральным центром и его административными формированиями был отклонен Чечней и Татарстаном и раскритикован такими республиками, как Саха (Якутия) и Башкортостан¹⁸. Вслед за ними и российские области стали протестовать против того, в чем они видели особые привилегии, предоставляемые по договору национальным республикам Федерации. Они требовали равного с собой обращения, включая увеличение их полномочий по местным экономическим и политическим вопросам. Еще одна попытка разграничения власти между центром и регионами была предпринята в Конституции Российской Федерации 1993 года. Ее разделы, посвященные соответствующим полномочиям Федерации и административных образований, были направлены на одобрение республикам и регионам на референдуме. При этом ряд республик, первоначально подписавших Федеративный договор, теперь отклоняли конституционные условия на том основании, что они противоречат исходным положениям договора. Чтобы предотвратить превращение связей с регионами в юридическую неопределенность, Москва стала заключать двусторонние соглашения с основными республиками.

Первое из таких соглашений о «Разграничении и делегировании полномочий» было подписано между федеральным правительством и Татарстаном в феврале 1994 года. Это вызвало поток других двусторонних соглашений с ключевыми регионами, включая Республику Саха (Якутия), центр российской алмазной промышленности; Башкортостан, важную нефтедобывающую республику; с республиками, соседствующими с Чечней на Северном Кавказе; с такими регионами, как Пермская, Иркутская, Калининградская, Свердловская, Нижегородская, Ленинградская области и Санкт-Петербург¹⁹. К 1998 году Федерация заключила соглашения более

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

чем с половиной субъектов. Последним подобным документом, подписанным в июне 1998 года, было соглашение с самой Москвой²⁰.

Хотя многие из специальных положений этих соглашений никогда не применялись или не соблюдались федеральным центром, российские регионы пытались взять дело в собственные руки. Они продолжали создавать и применять законодательство, противоречащее федеральному, проводили протекционистскую экономическую политику, облагали налогами товары, перемещаемые по их территории из других регионов, и отказывались перечислять доходы от налогообложения в центр. Отдельные регионы самостоятельно разрабатывали еще и новую инфраструктуру, ничуть не задумываясь о том, как она впишется в более широкие системы или как координировать свою деятельность с соседними территориями. Типичным примером послужила новая дорога в одном из регионов, которая внезапно обрывалась на подходе к другому региону²¹.

Кроме того, региональные лидеры превратились в сепаратные центры власти в своем собственном понимании, зачастую бросая политические вызовы президенту и правительству.

К концу 1990-х годов правительство наконец пришло к выводу, что субъекты Федерации нахватили себе слишком много власти (по крайней мере, с точки зрения государства). Создалась угроза, что регионы станут самостоятельными цитаделями, все более отдаляющимися от центра и друг от друга. Как отмечал географ Григорий Иоффе и его коллеги, «систематические попытки региональных властей отгородить свою собственную территорию от остальной страны» только усугубили уже и без того актуальную проблему фрагментации России²².

Однако в глазах руководителей российского правительства главная проблема заключалась не в неправильном пространственном размещении российского населения и, следовательно, не в его экономической разобщенности. Они настаивали на том, что все это явилось следствием неэффективной и «иррациональной» системы территориального управления, сохранившейся с советских времен. Всеобщее мнение в Москве было таково, что людям хорошо там, где они есть (это никогда не ставилось под вопрос), но узаконенные административные разграничения (линии границ на карте) субъектов Российской Федерации были произведены нерационально, и именно это вызывало скорее дезорганизацию, чем организованность. Субъектов было слишком много, чтобы центр мог обеспечивать эффективное управление и координацию. Они были слишком маленькими (с численностью населения менее двух миллионов человек), чтобы быть самодостаточными, и слишком асимметричными, чтобы оказывать содействие рациональной и целенаправленной системе федерального правления. Особая проблема заключа-

лась в том, что благодаря причудам советской административной иерархии небольшие территориальные формирования и формирования с большой территорией, но с малочисленным населением имели те же статус и привилегии, что и крупные, более густонаселенные регионы. Российские лидеры были уверены, что подобное единообразие станет основой эффективного администрирования.

Федеральные округа Путина

В течение всех 1990-х годов (и даже еще до развала СССР) в среде московской элиты велись бурные дебаты о том, как связать и консолидировать субъекты в более крупные формирования. Российский ученый-законовед Олег Румянцев одним из первых предложил реорганизовать Федерацию, создав двадцать новых административных единиц. За основу была принята модель германских исторических полуавтономных провинций, или *земель*, хотя с экономической точки зрения для большинства российских административных формирований в этом не было ничего исторического или даже рационального. Президент Ельцин в рамках своей предвыборной платформы в 1990 году тоже предложил создание от восьми до десяти новых регионов²³. Такие региональные лидеры, как президент Татарстана Шаймиев, напротив, выступали за предоставление уже существующим регионам большей экономической и политической автономии от центра и против реорганизации их администраций. Кроме того, в 1990-х годах региональные лидеры создали восемь межрегиональных экономических ассоциаций, в части из них с совмещенным членством, пытаясь компенсировать отсутствующие горизонтальные связи между регионами и содействовать торговле и экономическому росту²⁴.

Убеждение, что вертикаль административной системы разрушена и нуждается в укреплении, лежало в основе той непреклонности Владимира Путина, с которой он принял за решение вопроса о территориально-административной реорганизации в качестве своих первых инициатив после избрания на пост Президента России в марте 2000 года. В мае 2000 года Путин создал семь федеральных округов, или «сверхрегионов», каждый из которых объединил примерно десяток регионов. Возглавили их назначенные Путиным *полномочные представители*, или полпреды. Семи «назначенным» столицам федеральных округов предстояло стать настоящими региональными центрами соответствующих территорий. В самих округах полпреды стали ответственными за обеспечение того, чтобы региональные лидеры следовали федеральным законам и бюджетной политике, за развитие и реализацию программ соци-

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

ального и экономического развития и за сбор статистических и экономических данных со всех регионов²⁵. Путин явно вознамерился рационализировать систему, повысить административную эффективность, восстановить и укрепить «вертикаль власти», или административные связи между центром и регионами, и взять под контроль регионы и их лидеров политически и экономически²⁶.

Новые федеральные округа Путина и полпреды – вариации на старые темы. Создание федеральных округов представляло собой очередную попытку навязать порядок и рационализм иррациональной по своей сути системе посредством административного указа, который продиктован скорее потребностями центра, чем местными условиями регионов. Как показано в таблице 6-2, новые федеральные округа все еще разнятся по размеру территории и численности населения. Однако они значительно более унифицированы, чем регионы, на базе которых были образованы²⁷.

Проходят столетия, свершаются великие потрясения в российской истории, то и дело предпринимаются попытки территориального передела и реорганизации, но, несмотря на все это, Россия в наши дни – как и в имперский период и в советские времена – все еще продолжает тяготеть к одним и тем же методам управления. Аргументы в пользу такой практики, в основном, также неизменны: контроль над местонахождением людей и мобилизация их на уплату налогов и на другие государственные нужды.

В июле 2002 года, например, следуя путем, напомиающим попытки Екатерины Великой объединить сельские поселения и учредить критерии для поселений, российское правительство объяви-

Таблица 6-2. Российские федеральные округа, 2002 год

Федеральный округ	Столица*	Количество регионов, вошедших в округ	Территория (тыс. кв. км)	Численность населения (тыс. чел.)
Центральный	Москва	18	651	37 991
Северо-Западный	Санкт-Петербург	11	1678	13 986
Южный	Ростов-на-Дону	13	589	22 914
Приволжский	Нижний Новгород	15	1038	31 158
Уральский	Екатеринбург	6	1789	12 382
Сибирский	Новосибирск	16	5115	20 064
Дальневосточный	Хабаровск	10	6216	6687

Источники: Данные по численности населения – Предварительные результаты переписи 2002 года. Статистический отчет Интерфакса. № 18. 2003. Вся другая информация – Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 2001. С. 40–43.

* Местонахождение представителей президента (полпредов).

Глава 6. Разобщенная Россия

ло, что оно подумывает об укрупнении ряда сельских и городских поселений с численностью жителей менее 1000 человек с целью создания более крупных административных формирований для введения систем местного самоуправления²⁸. Аналитики путинских административных реформ разработали и другие сценарии. Семь новых федеральных округов предназначались не только для содействия экономическому развитию и лучшей управляемости, но и для того, чтобы активизировать, как и прежде, связь между центром, вооруженными силами, силами правопорядка и региональными элитами при подготовке к любой ожидаемой внутренней нестабильности или военной интервенции²⁹. И действительно, с той поры, когда Петр I установил российское административное деление, советская и российская власть всегда придерживалась деления государства, ориентированного в основном на *военные* цели. Петр создал свои *губернии* в поддержание имперских государственных военных структур – когда от 80 до 85 процентов государственного бюджета уходило на военные расходы, – преследуя цель создания рациональных формирований для организации призыва на воинскую службу, а также для обеспечения сбора налогов³⁰. Губернаторы петровских провинций были тесно связаны с военными. Подобным же образом путинские федеральные округа заметно напоминают военные округа, образованные в советские времена³¹. Более того, пять из семи полпредов, назначенных в 2000 году, в прошлом имели отношение либо к армии, либо к органам безопасности³². За исключением бывшего премьер-министра России Сергея Кириенко (выдвиженца из комсомола), назначенного главой Приволжского федерального округа, ни у одного из семи полпредов не было административного опыта или познаний в сложных политических и экономических вопросах. Путинские полпреды, по аналогии с подбором царских губернаторов и секретарей КПСС, подбирались, фактически, на основе личного выбора президента и лояльности по отношению к нему. Назначение региональных губернаторов центром, а не избрание их на региональном уровне было в России нормой на протяжении столетий и стало нормой вновь. Царь назначал губернаторов в имперскую эпоху, а центральное руководство коммунистической партии назначало региональных партийных секретарей главами администрации в советские времена. Предшественник Путина, Борис Ельцин, тоже назначал президентских представителей и глав администрации в центральных ключевых российских регионах в 1990-х годах до тех пор, пока в 1996 году не была введена прямая выборность на все высокопоставленные должности в Российской Федерации³³ (система непрямого, опосредованного, назначения глав регионов введена в сентябре 2004 года).

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское время

Попытки, подобные эксперименту с федеральными округами, имеющему целью реорганизацию российской федеральной административной структуры и тем самым создание более эффективного управления, а также достижение экономической конкурентоспособности, будут неудачными при отсутствии естественной основы для создания и развития связей. Без органических связей нет естественных причин для установления взаимных связей между общинами и регионами. В России взаимосвязь и единство привносятся сверху. Вертикаль власти нужно устанавливать и укреплять тогда, когда не существует горизонтальных связей. Однако если бы размещение городов было экономически оправданным – если бы размещение людей определялось экономическими движущими силами, – тогда могли бы образоваться естественным путем и рациональные политические связи и административные структуры. Экономические связи являются основой для образования реальных политических связей. Они, в свою очередь, делают возможным местное самоуправление. К несчастью для Путина, в 2000 году ему пришлось иметь дело с городами и регионами, спроектированными и размещенными Госпланом, а не естественными экономическими силами и свободным перемещением населения. Он был вынужден работать с тем, что имел. Ясно, что федеральные округа – это просто еще одна попытка создания искусственных связей на территории России³⁴.

В широком аспекте, одна лишь Москва работает как место и механизм, способствующий нормальным связям. Это исключение, которое подтверждает правило. Москва олицетворяет идею *рынка* в его истинном смысле. Она по-прежнему продолжает привлекать людей жить и работать здесь на добровольной основе³⁵. Это место взаимосвязи в России и соединительное звено с внешним миром. Это еще и новый рубеж в постсоветской России, место, где можно найти работу и использовать благоприятные возможности, и привлекательное место в смысле умеренной температуры и коммунальных удобств. Несмотря на гигантские, безликие жилые кварталы советских времен в некоторых районах Москвы, она все же «настоящий» город с большой историей и со своим особым коммунальным обликом³⁶.

Форсирование искусственных связей и апелляция к прошлому

Из-за отсутствия естественных экономических связей и из-за трудностей, создаваемых неадекватными физическими связями, с 1917 года и по сей день требуется постоянное федеральное вмешательство во всех регионах (кроме, пожалуй, Москвы). Целью тако-

Глава 6. Разобщенная Россия

го вмешательства государства является увязка экономики и населения воедино. Центральная власть просто вынуждена этим заниматься, обеспечивая распределение ресурсов и способствуя экономической и политической координации. Исторически, ввиду отсутствия естественных экономических связей, государство искало выход в создании искусственных связей посредством административных указов, идеологической обработки и принуждения для мобилизации российского населения и ресурсов в политических и экономических целях. Подобные превратные подходы сохраняют свою притягательность и поныне. К концу 2002 года Путин восстановил ряд символов прежней советской эпохи, весьма значимых для различных социальных групп и организаций – включая музыку Государственного гимна СССР и Красную звезду как символ Советской армии, чтобы олицетворить солидарность государства с широкими общественными слоями, а также для подъема морального духа российского общества³⁷. Вдобавок стали заметны признаки использования элементов политики «возвеличивания» руководства страны как инструмента мобилизации общества. Это проявилось (если не было вообще целиком и полностью организовано самим Кремлем) в публикации большого количества популярных книг о жизни Путина, в создании молодежного движения «Идущие вместе», в массовых мероприятиях на свежем воздухе, таких как рок-концерты, призванные обеспечить правительству поддержку молодежи, и в бодрящей попсе типа «Такого, как Путин», исполняемой девушками и восхваляющей Путина как идеального «парня». Другие изыски включали в себя наречение кафе и продуктов питания, в том числе нового сорта помидора, именем президента, и, естественно, название одной из самых популярных российских водок – «Путинка»³⁸.

Подобные возвания к народу вряд ли способствовали укреплению вертикальных связей между государством и населением. Тем более они не могли заменить отсутствующие горизонтальные связи между самим населением как таковым на всем огромном российском пространстве. Они становились лишь звеньями длинной цепи попыток гальванизировать функционирование разрозненной экономической, политической и социальной системы. Вместо постоянного апеллирования к прошлому и возврата его символов в целях создания искусственных связей между государством и его гражданами единственным выходом для России из нынешнего затруднительного положения был бы отход от прошлого, отставка его на задний план. Под этим подразумевается миграция, «сжатие» и перестройка связей. Как мы увидим в следующей главе, в 1990-х годах достижения по этой части были весьма невелики.