



А.Г.Киселев, А.Л.Пиддэ

## МОРДОВИЯ: ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Российские регионы находятся сегодня на этапе реформирования, поэтому особую значимость приобретает государственное управление ими. Конструкция и механизмы региональной власти пока еще не всегда соответствуют новым экономическим, социальным, политическим и духовно-нравственным отношениям, возникающим в обществе. На фоне тяжелого экономического положения населения продолжают актуализироваться тенденции формирования позитивного имиджа власти, показухи, саморекламы, «сверхдеятельности».

В социально-политическом и социально-экономическом положении Мордовии вряд ли можно отыскать нечто сенсационное. Картина в основном типична и для других Волго-Вятских регионов. Наша цель – на основе анализа публикаций центральных и местных средств массовой информации представить информационное поле республики Мордовия и понять, как оно соотносится с реально происходящими там процессами.

### До и после выборов

В Мордовии прошли и парламентские, и президентские выборы. Для политической элиты республики они были предсказуемы. Общая явка на избирательные участки на выборах Президента РФ составила 79,5% (60,3% проголосовало за В.В.Путина). Второе (30,8%) и третье (2,3%) места заняли Г.А.Зюганов и В.В.Жириновский.

Визит Председателя Правительства РФ В.В.Путина в г. Саранск в декабре 1999 г. для знакомства с проблемами Поволжья и участия в заседании представителей ассоциации «Большая Волга» скорректировал политический курс Мордовии, стал решающим этапом в подготовке и проведении парламентских и президентских выборов.

Глава республики Мордовия Н.И.Меркушкин, связанный обязательствами, данными Ю.М.Лужкову и Е.М.Примакову, лидерством в республиканском отделении ОВР (на победу которого на парламентских выборах тратилось много сил и средств), демонстрируя, как хорошо живут люди и как обширны планы ее руководства, попросил финансовой помощи, которую Председатель Правительства предоставил. Именно это стало решающим фактором «резкого поворота» республиканской власти от ОВР к В.В.Путину.

В местной прессе тогда писали: «Медведь» задрал «Отечество», Меркушкин лег под Путина» (газета коммунистов «Наша правда». 18.01.2000). «Столица» же (13.01.2000) осторожно охарактеризовала обстановку: «Отечество» может поддержать Путина на президент-

ских выборах», а некоторое замешательство и резкое маневрирование руководителя республики объясняется «интересами избирателей».

Прошедшие выборы не принесли 920 тыс. жителей Мордовии перемен, не улучшили экономической ситуации, не повлияли на работу органов власти. Парламентские выборы, как свидетельствует пресса, в очередной раз «перешагнули через все законы о выборах и волеизъявления избирателей». Как всегда, была критика со стороны коммунистов. «Господин Меркушкин сам признал, что итоги выборов заранее определяются в его кабинете. Зачем нужны такие выборы?» – писала газета мордовских коммунистов «Наша правда» (18.01.2000). – «Такого наглого «жультреста» не видела ни одна страна мира». Об использовании грязных технологий говорилось в статьях «Зачем выборы, когда победители известны?» («МК в Саранске», 03.01.2000), «Миллион долларов за предательство» («Столица», 20.01.2000). Однако особый интерес вызывает ряд публикаций в популярной национальной газете (в основном на русском языке) «Эрзянь мастор»: «Заборы на пути к справедливости» (25.01.2000), «Народ против себя или выборы под диктовку» (там же). Так, в статье за 11 января «Кого и как выбрали в Госсобрание РМ» говорится: «Состав избранных депутатов выражает интересы разного профиля администраторов и чиновников. Судья и подсудимый – в одном лице. Законы, таким образом, будут приниматься такие, какие нужны их исполнителям: выполнимые, удобные, выгодные административной прослойке. Да и создавать их, по существу, будет она сама». Подобные итоги, по мнению газеты, исходят из самого несовершенного Закона о выборах РМ, предопределены политической неграмотностью, «рабской» склонностью запуганных избирателей. В селах предпочтения отдавались тем, кто сулил провести газ, построить дорогу, залатать крышу, хотя это прямые служебные обязанности обещавших. «Вот так и завел себя наивный избиратель в тупик, сам себе устроив капкан...».

Выборы Президента РФ прошли более организованно. Основные события в «красной» Мордовии разворачивались вокруг двух известных претендентов. Представители власти республики призывали голодовать за и.о. Президента РФ, о чем писали в «Столице» (23.03.2000): «Граждане, поддерживающие коммунистов на выборах, лишают Мордовию экономического будущего». Стремление обеспечить победу В.В.Путину подчас толкало на крайности. По сообщению «Столицы», «22 марта в 6 часов утра сотрудники правоохранительных органов, якобы, по причине заложенной бомбы произвели обыск в Штабе республиканской организации КППРФ, представительстве Зюганова, на рабочем месте депутата Государственной Думы Российской Федерации Е.Костерина, а также в редакции коммунистической газеты. Подобные попытки были и на некоторых квартирах активистов». За расклейку предвыборной агитации арестовывали жителей Саранска.

Большей части населения Мордовии В.В.Путин показался «человеком дела», «симпатичным и умным». И если бы не использова-

лись «властные» методы давления на народ в ходе предвыборной кампании («МК в Саранске», 23.03.2000), то голосов за него было бы подано еще больше. «Чрезмерное давление Главы на руководителей разных уровней всегда вызывает противодействие».

Для жителей г. Саранска 26 марта стало еще и довыборами в Госсобрание РМ (по четырем округам). Соперники – Ш.З.Бикмаев и А.В.Полушкин – шли под лозунгом «Во власть любой ценой!». Ставка региональной администрации (еще в первом туре) была сделана на Бикмаева, совмещающего в одном лице ряд должностей: советник Главы РМ, Генеральный директор ЗАО «Монтажсервис», Председатель совета директоров, депутат Госсобрания РМ предыдущего созыва и т.д. Для Мордовии такое совмещение должностей считается нормой.

Полушкин – предприниматель, бывший комсомольский работник, затем куратор собственности Пролетарской районной администрации г. Саранска, возглавивший в дальнейшем фонд «Наше будущее» («Независимая газета», 02.03.2000), – победил во втором туре.

## Перемены или самореклама

Оправданы ли политические маневры властной элиты, ее резкий поворот от ОВР к «Единству»? Наверное, да. Мордовия оказалась в тяжелейшем экономическом положении: «70% жителей за чертой бедности» («Известия Мордовии», 7.04.2000). По данным Министерства труда и занятости РМ за 1999 г., ниже черты бедности в республике проживает 576,8 тыс. человек («Мордовия-7 дней», 26.07.2000). Средняя заработная плата работающего в прошлом году составила 351,6 руб. «МК в Саранске» приводит следующие данные: величина прожиточного минимума на душу населения в марте составила 816 руб.; доля нищего населения, то есть тех, у кого среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, составила 53,8% – более половины (22.06.2000). Прослеживается рост числа обездоленных, в 1998 г. этот показатель равнялся 47%.

Ухудшение ситуации в сфере финансов, неплатежи, задержка бюджетного финансирования социальной сферы, отсутствие инвестиционной активности, негативные структурные изменения в экономике – все это отразилось на состоянии занятости населения и формировании рынка труда.

На Саранском объединении «Светотехника» (в прошлом одном из крупнейших в России) «труд – адский. Оплата<sup>1</sup> при этом чуть более тысячи рублей, – пишет «МК в Саранске» в статье «Саранские рабы». – Малейшая провинность грозит увольнением. А в Саранске работать негде». «За нарушения КЗОТа не привлекли к ответственности ни одного руководителя», а «надо бы», – заявил заместитель министра юстиции РМ И.П.Филимонов («Столица», 01.03.2000).

Резко увеличивается число безработных. В основном это молодежь. «Никто не прогнозировал такого развития ситуации». Рабочие из-за постоянных неплатежей и тяжелых условий труда увольняются и регистрируются на бирже труда, где пособия более ощутимы и ре-

<sup>1</sup> Зарплату рабочие получают крайне редко, а если и получают, то в основном так называемыми «литюшками» (по фамилии директора Литюшкина). Это талоны, которые отовариваются на территории завода промышленными и продовольственными товарами, как правило, по ценам выше рыночных.

гулярны. «Выход один – максимально быстро погашать долги работающим, – считает министр труда РМ Л.И.Иванова, – иначе, при таком наплыве безработных биржа скоро просто захлебнется» («Вечерний Саранск», 09.02.2000).

Оправдываются предварительные прогнозы «МК в Саранске» (03.02.2000) о повышении цен на товары и услуги на 22,8 % и «100%-м повышении оплаты коммунальных услуг» («Наша правда», 18.02.2000). По сообщению газеты (27.07.2000) мэр города отметил, что очередное повышение квартплаты не превысит и 22% от семейного дохода.

СМИ обращают внимание и на то, что Мордовия задолжала значительные суммы ряду московских банков: («Дефолт по-мордовски» – «Аргументы и факты», №48, декабрь 1999, «Республика Мордовия просится в долговую яму» – «Аргументы и факты», №31, август 2000). «Список кредиторов Мордовии велик. Одному только «ГЛОБЕКСу», выдавшему еще в 1997 г. кредит ОАО «Лисма» под гарантии правительства Мордовии, республика должна по предъявленным исполнительным листам 150 млн. рублей.

Без сомнения, организация финансовых поступлений из различных источников в Мордовию – заслуга Н.И.Меркушкина. Но в СМИ звучит и такой вопрос: «Почему, несмотря на поступление значительных финансовых ресурсов в республику, остаются бесконечные долги и хронические неплатежи населению? Кто здесь виноват? – Уж не Россия ли?»

«Постоянные трансферты, выделяемые из федерального бюджета... неизвестно куда уходят... В республике, вопреки российскому законодательству, введен 5%-ный налог в фонды. Власть бесконтрольна», – заявил в своем выступлении по мордовскому телевидению 20.09.1999 тогдашний депутат Госдумы РФ Н.В.Медведев. В статье «Столицы» (27.01.2000) «30 миллионов незаконно израсходовали чиновники и директора» говорится о том, что виновники растрат – весьма уважаемые люди и организации, имена которых не разглашаются.

Серьезно угрожают экономической безопасности республики приписки. Автор статьи «Хвост, который крутит собакой, или цифра – понятие субъективное» пишет: «Для Мордовии борьба с приписками без преувеличения вопрос жизнеспособности экономики. Порочен сам факт того, что между республиканским руководством и низовыми структурными подразделениями еще с советских времен сохраняется пропасть интересов. Продолжается «цифровой беспредел», на фоне которого ведется усиленная пропаганда об успешно развивающейся экономике» («Известия Мордовии», 14.06.2000). Газеты запестрили утверждениями типа: «Саранск – столица света и стабильности!» Возможно, имеется в виду стабильность безработицы, нищеты, невыплаты зарплаты, долгов или постоянно получаемых трансфертов.

В условиях невыплаты заработной платы люди находят разные выходы. Самых распространенных два. Часть мордовской молодежи занялась «добычей» цветных металлов. Воровство приобрело статус национального бедствия. Вандализм, о беспрецедентности которого пишут буквально все известные республиканские газеты, стал обычным явлением. «Десятки миллионов рублей зарабатывают саранские теневые дельцы на переработке цветных металлов». Так, по сообщению «МК в Саранске» (08.06.2000) только за 1999 г. из незаконного оборота изъято 62 т черного и 7,8 т цветного металла. Совершено 57 краж с кладбищ, 37 краж изделий из цветного металла с предприятий энергоснабжения (январь-март 2000 г.). Задержано лишь 23 человека. В целом ущерб республики от экономических преступлений составляет 30 млн. рублей («Республика», 26.07.2000).

«В январе подскочившие цены на водку мгновенно утопили Мордовию в самогоне». «Но эти доходы доморошенных самоделов, – утверждает «Вечерний Саранск» (23.02.2000), – просто ничто по сравнению с астрономической прибылью подпольных дельцов. Уже сегодня десятки тысяч жителей стали жертвами «отравы». Водочный бизнес контролируют криминальные бригады».

Из-за отсутствия работы и надлежащих социально-экономических условий приток жителей в Саранск незначителен. В прошлом году, по данным миграционной службы, прибыло 3800 человек, а покинуло город 5410. Такая ситуация складывается, несмотря на дешевые квартиры (чуть более ста тысяч рублей – однокомнатная квартира со всеми удобствами в центре столицы Мордовии). В целом по республике имеет место миграционная убыль, а это один из индикаторов истинной ситуации и в экономике, и в обществе в целом. Молодежь уезжает. Оставшиеся же молодые люди, в том числе и специалисты с дипломами, чтобы хоть как-то выжить и прокормиться, вынуждены выбирать путь сомнительной коммерции. В регионе есть и благополучная молодежь, но ее мало – это выходцы из состоятельной прослойки, а также имеющие «выходы» на властную элиту.

Резко возросло строительство роскошных особняков, хотя только 1% жителей Мордовии имеют доходы, позволяющие купить квартиру.

Как и в любом многонациональном регионе, в Мордовии существуют национальные проблемы. Коренными народами являются эрзяне, мокшане и малая группа народов шокоша. В республике проживает значительное число русских и татар.

О том, как решаются органами власти национальные проблемы, пишут национальные периодические издания: «Эрзянь правда», «Мокшень правда» и другие. В Мордовии сформировалось стойкое мнение, что единственным местным изданием, защищающим национальные интересы и объективно освещающим национальные процессы, происходящие в республике, является газета «Эрзянь мастор» (на русском языке). Газета считает, что «республика не выполняет свои функции. В Государственном Собрании РМ представительство корен-

ных национальностей (эрзян и мокшан) крайне незначительно – всего лишь 11 эрзя и 17 мокша из 75 депутатов. Остальные же, по мнению газеты, играют роль «фасадных мордовских депутатов» (22.02.2000).

В номере, посвященном 70-летию юбилею Мордовии (11.01.2000), газета охарактеризовала это событие как «праздник со слезами на глазах», называя местную власть «декоративно-поводковой». В унисон с «Эрзянь мастор» выступила и «Наша правда», опубликовавшая статью «70 лет Мордовской Автономии: от расцвета к упадку» (18.01.2000), в которой привела некоторые цифры, характеризующие промышленное производство республики:

Наименование продукции	1990 г.	1995 г.	1998 г.
Электроэнергия (млн. квт/час)	1434	1067	1079
Электrolампы осветит.(млн. шт.)	429,9	293,4	272,1
Экскаваторы (шт.)	7600	1183	632
Пиломатериалы (тыс. куб. м.)	201	82	26,9
Шифер асбоцементн. (млн. усл. пл.)	254	51,4	77,3
Тракторные прицепы (тыс. шт.)	15,5	0,6	0,3
Кирпич строит (млн. шт. усл. кир.)	2213	664	73,9
Ткани шерстяные (тыс. м.)	1408	35	19
Масло животное (тыс.тонн)	95,2	20,1	4,8
Консервы (млн. усл. банок)	46,2	29,8	13,3

Эти данные отличаются от опубликованных в официальных газетах материалов, посвященных успехам и достижениям, что в свою очередь подтверждает вывод о разнонаправленной насыщенности информационного поля в республике. Власти Мордовии, отвечая оппозиции, изъяли из читального зала Центральной республиканской библиотеки им. А.С.Пушкина номера оппозиционной газеты на весь период предвыборных кампаний.

Смертность в Мордовии превышает рождаемость. «Апокалипсисом республиканского масштаба» назвала эту ситуацию газета «МК в Саранске» (24.02.2000) в статье «Мордовия продолжает вымирать». «МК в Саранске» (06.07.2000) сообщает, что Мордовия входит в первую группу регионов с наихудшими показателями индекса здоровья граждан (35%). В Саранске, где в настоящее время проживает 37% населения республики, качество питьевой воды не соответствует ГОСТу. Около 70% городской территории характеризуется средним и высоким уровнями загрязнения, причем в структуре ингредиентов, превышающих фоновые значения, преобладают вещества I и II классов гигиенической опасности (свинец, медь, молибден). На 20% территории города и близлежащих населенных пунктов почвы загрязнены радиоактивным цезием-137.

Итак, анализ публикаций более 1000 номеров центральных и региональных газет (официальных и оппозиционных), посвященных социально-экономическому положению Мордовии, позволяет утверждать, что в республике существует достаточно структурированное информационное пространство, посредством которого население имеет возможность получать четкое представление о событиях, процессах и явлениях, происходящих в региональном сообществе. Властные структуры в полной мере используют возможности местных СМИ, проводя пропагандистские кампании. Это вызывает ответную реакцию оппозиционных власти СМИ. Следует отметить, что и те и другие часто переходят границы дозволенного, но, безусловно, публикации в республиканских средствах массовой информации отражают реальную ситуацию, сложившуюся в республике, и совпадают с оценками и настроениями жителей.

### Мордовский феномен?

Сложные процессы происходят практически во всех регионах России. Когда реформирующееся общество сталкивается с очень непростыми проблемами, социально-политическая деятельность должна опираться на ряд принципов, позволяющих их решать. Назовем наиболее важные и значимые.

*Принцип экономической эффективности и социальной справедливости.* Реализовать его трудно, ибо зачастую справедливость не хочет считаться с экономическими возможностями, а эффективность — с требованиями справедливости, по-разному понимаемой разными социальными слоями. Опыт большинства стран свидетельствует: для обеспечения стабильного развития общества соотношение заработной платы 10% наиболее оплачиваемой части населения и такой же доли наименее оплачиваемой не должно превышать предельно допустимых цифр. Этот показатель применительно к нашей стране — 1:8–1:10. Но сегодня он составляет 1:20 и выше.

*Принцип единства социальной защиты и самозащиты, помощи и самопомощи.* Реализация самозащитных механизмов населения, особенно в провинции, идет крайне медленно в силу господствующей патерналистской культуры, ориентирующей и органы власти, и каждого отдельного человека на помощь извне.

*Принцип субсидиарности:* те социальные проблемы, которые могут быть решены на региональном и местном уровнях, не должны передаваться в ведение более высокой инстанции. Следование этому принципу развивает способность органов власти, общественных организаций, социальных групп и самих граждан к самостоятельным действиям, повышает их ответственность.

*Необходимость поиска новых социальных приоритетов и утверждения их в жизнь.* При всей важности базисных потребностей — в пище, одежде, жилище, безопасности, социальная политика не может быть ограничена, а тем более исчерпана заботой об их удовлетворении. «Высшие» потребности — в справедливости, добре, красоте,

истине – необходимы человеку. Их неудовлетворенность вызывает социальные аномалии и патологии.

Посмотрим, соответствует ли управление социально-политическими процессами в Мордовии изложенным принципам. В ответе на этот вопрос, по нашему мнению, и кроется разгадка «мордовского феномена».

*Принцип экономической эффективности и социальной справедливости.* Мордовское общество далеко от претворения данного принципа в жизнь. И дело не в том, сколько сел будут газифицированы и как подробно напишут об этом газеты, а в том, что жители мордовской деревни вынуждены заниматься придорожной торговлей, чтобы сводить концы с концами. Соотношение заработной платы 10% наиболее оплачиваемой части населения и такой же доли наименее оплачиваемой в Мордовии составляет примерно 1:25–1:30.

*Принцип единства социальной защиты и самозащиты, помощи и самопомощи.* Господство патерналистской культуры в Мордовии столь велико, что практически вся политическая, экономическая и социальная составляющие деятельности органов власти сводятся к «добыче» финансовых ресурсов извне. Но надежды на В.И.Гришина, ставшего депутатом Государственной Думы РФ, заместителем Председателя комитета по делам Федерации и региональной политике, занимающегося *регулированием* трансфертных поступлений, могут не оправдаться.

Не реализуется в регионе и *принцип субсидиарности*. Те экономические и социальные проблемы, которые могут быть решены на региональном и местном уровнях, постоянно передаются в ведение более высоких инстанций. Решение проблем на местах требует не только материальных затрат, но и адекватных административных ресурсов, профессионально подготовленных кадров.

В основе кадровой политики в Мордовии – семейный принцип. Самые близкие родственники Главы республики сосредоточили в своих руках и полностью контролируют стратегически важные экономические ресурсы: И.И.Меркушкин – генеральный директор ОАО «Мордовнефтепродукты», С.И.Меркушкин – полковник МВД Республики Мордовия, А.И.Меркушкин – генеральный директор АО «Саранскстройзаказчик», монополиста в строительной индустрии республики. Газета «МК в Саранске» (23.03.2000) так характеризует создавшуюся ситуацию: «Никто и ничто не мешает ему (Н.И. Меркушкину). На сегодняшний день он достиг всей полноты власти в республике. Конституционное разделение властей в Мордовии – не более чем статья в «Основном Законе». Сейчас Меркушкин может делать в республике все. Здесь он намного более властен, чем был властен в России Ельцин. Меркушкина нельзя даже серьезно критиковать. Политически Мордовия настолько спокойна, что напоминает кладбище. Оппозиции Меркушкину фактически нет. Везде расставлены свои люди, и эта команда поет в унисон своему лидеру. Что это дает? Политическая ста-



бильность сама по себе неплоха, если не доведена до абсурда. Но полное отсутствие оппозиции означает застой. Зато имеет большой смысл для руководящего клана».

Чиновники в Мордовии разделены на две большие группы: «вхожих» и не «вхожих». Попасты на прием к Главе республики даже представителям властной элиты практически невозможно. Для этого существует «тройная» броня чиновников от его имени в «сократившемся» аппарате<sup>2</sup>. Вопреки всем правилам, письма, направляемые лично Меркушкину, могут рассматривать несколько лет или вообще не рассматривать.

Вместе с тем без решения кадровой проблемы ни региональная самостоятельность, ни создаваемая вертикаль управления не принесут ощутимых результатов. Мордовия страдает от недостатка государственно мыслящих чиновников и от бюрократизма.

Прошедшее было в 1996 г. омоложение госаппарата поначалу обнадеевало: «консервативная» власть республики долго препятствовала притоку энергичных молодых управленцев. Но обновление по большей части проводилось бессистемно, без учета базового образования и практического опыта управленческой деятельности, необходимых для занятия соответствующих должностей, сопровождалось «выталкиванием» профессионалов. Новые властные структуры инертны. Интересные идеи и решения теряются в аппаратных дебрях.

В итоге в республике пока не созрели условия для *поиска новых социальных приоритетов и ориентиров, утверждения их в жизнь*, государственное управление так и не стало социальным институтом, приобрело девиантный характер.

Трудно не согласиться с мнением Н.В.Бирюкова, в прошлом Председателя Президиума Верховного Совета Мордовской ССР. Как бы предвидя подобное развитие ситуации, он еще в 1996 г. констатировал: «В республике с ног на голову поставлены подлинно демократические принципы ее развития, государственность, право и законность, осмеяны и растоптаны совесть народная, его вера в справедливость. В сознание людей усиленно внедряется представление о том, что политика, якобы, есть грязное дело и основывается на подлости, эгоизме и предательстве... В республике произошла узурпация власти в руках одного человека... необходимость продуманного решения сложных социально-экономических проблем населения республики подменяется «сверхдеятельностью» власти, в ходу которой самореклама... Цель нынешнего руководства – сохранение себя у власти» («Столица», 20.09.1996).

«Сосредоточение власти и богатства в руках узкого круга людей, которое чревато великими потрясениями, – говорил посетивший Мордовию Патриарх Московский и Всея Руси Алексей II, – многократно ужесточает их ответственность перед Богом и историей, перед народной совестью» («Известия Мордовии», 15.01.2000).

<sup>2</sup> По сравнению с 1994 г. штатная численность аппарата управления республики выросла более чем в 2,3 раза и составила 21,4 тыс. человек. Такого числа госчиновников республика не имела никогда. Только в 1999 г. расходы на содержание госаппарата составили 9% бюджета, в том числе 6,7% непосредственно на госуправление.