

Поиск виновных в природных катастрофах в России

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 281

Сентябрь 2013 г.

Элис Джулиано

Гарримановский институт, Колумбийский университет

В последние годы Россия пережила ряд природных катастроф, приведших к сотням человеческих жертв, утратам многочисленными пострадавшими жилья и другого имущества. Трагизм таких катастроф подвигает людей искать объяснения случившемуся. Данный процесс включает в себя возложение ответственности и поиск виновных. Поскольку правительство отвечает за готовность к катастрофам и ликвидацию их последствий, за инфраструктуру и законы, регулирующие безопасность и ситуацию с имуществом граждан, поэтому люди делают выводы о результатах действий властей когда случается какая-либо катастрофа. В то время как в некоторых случаях граждане считают правительство виновным и некомпетентным (ураган «Катрина»), в других они решают, что правительство спасло их жизни и имущество, справедливо удовлетворяло нужды пострадавших и эффективно решало проблемы, связанные с имевшим место ущербом. В целом, на стихийное бедствие граждане могут реагировать по-разному: возложить вину на правительство, оказать ему доверие или рассматривать произошедшее как нечто вообще не связанное со сферой политики.

Каким образом россияне определяли ответственных за недавние природные катастрофы? Анализ пожаров 2010 г. и наводнения 2012 г. в Крымске предполагает в некотором роде неоднозначный ответ. Некоторые люди утверждали, что, поскольку причиной произошедшего стала природа/воля Бога, представители власти не должны нести ответственности. Многие другие, напротив, жестко критиковали чиновников. В настоящей статье я уделяю основное внимание взаимодействию представителей федерального руководства с пострадавшими. Я показываю, что хотя федеральное правительство выработало набор тактик для того, чтобы отвести обвинение от себя и от местных руководителей, однако эти усилия не стали полностью успешными. Пострадавшие в результате катастроф, также как и некоторые из живущих за пределами затронутых бедствиями районов, обвиняют местных чиновников, но при этом также возлагают ответственность на представителей власти регионального уровня и на федеральное руководство.

Поэтому, хотя поиск россиянами виновных не привел к возложению ответственности на лидеров и к отстранению их от власти в ходе следующих выборов, как это произошло в Соединенных Штатах (Brown, 2010; Malhotra and Kuo, 2008), он может повредить даже репутациям лидеров на самом верху и уменьшить их легитимность. Между тем, любая угроза легитимности российского правительства является насущной проблемой

для президента Владимира Путина. Со времени возникновения оппозиционного движения в 2011 г. Путин стремится укрепить поддержку среди сельского и провинциального населения – именно тех слоев, которые в наибольшей степени затрагиваются природными катастрофами.

Лесные пожары 2010 г.

Летом 2010 г. серия лесных пожаров, бушевавших в Центральной и Западной России, уничтожила более 120 домов, унесла жизни 52 человек и оставила без крова приблизительно 3500 человек. Быстро распространявшийся огонь угрожал привести к выбросу радиоактивных отходов в атмосферу из районов, пострадавших от чернобыльской катастрофы. Нетипично высокие температуры вызвали появление накрывшего Москву удушливого смога от горящих торфяных болот, что привело к увеличению концентрации угарного газа в городе до уровня, превышавшего нормальный более чем на 30%. Согласно некоторым источникам, дневной уровень смертности в Москве в августе вырос вдвое. Некоторые иностранные государства, включая США, оказали России помочь в борьбе с пожарами, когда президент Дмитрий Медведев объявил чрезвычайное положение в семи наиболее затронутых пожарами регионах. Государство реагировало на развивающийся кризис медленно и оказалось неспособным остановить огонь без помощи со стороны обычных граждан. Острая нехватка пожарных, техники и элементарного оборудования побудила к деятельности большое количество волонтеров, продемонстрировавших пример низового активизма, впоследствии возобновившегося в кампании по наблюдению за выборами 2011-2012 гг.

Наводнение в Крымске

6-7 июля 2012 г. массированное наводнение затопило город Крымск с населением в 60 тыс. чел., а также ряд других населенных пунктов Краснодарского края. После аномально сильных дождей в течение нескольких часов речные воды прокатились по Крымску, разрушая дома, унося автомобили и становясь причиной многочисленных жертв, количество которых, конечном счете, достигло 172. Поток воды прорвался в город посреди ночи, застав людей врасплох; таким образом, некоторые из них не смогли взобраться на верхние этажи или на крыши. Многие среди утонувших были пожилыми людьми. Инфраструктуре региона — системам снабжения электроэнергией, газом и водой, а также автомобильным и железным дорогам — был нанесен серьезный ущерб. Наводнение затронуло огромное количество людей: было затоплено приблизительно 7200 домов, а 29000 человек полностью лишились своего имущества. Во время катастрофы неотложная помощь оказывалась медленно: люди ждали ее на крышах своих домов часами. В новостных сообщениях отмечалось настроение отчаяния и гнева, распространенное среди жителей Крымска сразу после произошедшего.

Ответ властей

У российского федерального руководства имеется стандартный набор тактических приемов на случай такого рода катастроф, включая личное вмешательство, контроль над информацией, выдачу финансовых компенсаций и инициирование уголовного расследования в отношении местных руководителей с целью возложить на них правовую ответственность за произошедшее. Прежде всего, лидер появляется на фоне катастрофы для того, чтобы оценить ситуацию и продемонстрировать свою решительность. Сразу

после наводнения в Крымске Путин сел в вертолет для того, чтобы осмотреть ущерб сверху. Личное вмешательство может заключать в себе демонстрацию мачизма, как это было тогда, когда Путин помогал пилотировать самолет-амфибию и сбрасывать воду на горящие леса в Рязанской области; все это было послушно снято на видео для государственного телевидения.

Далее, лидер совершает путешествие в зону кризиса для того, чтобы встретиться с жертвами и пообещать им финансовую компенсацию. В Крымске Путин пообещал выплатить до двух миллионов рублей тем, кто потерял своих родственников. После пожаров он и тогдашний президент Медведев пообещали пострадавшим новое жилье и компенсацию в размере до трех миллионов рублей тем семьям, чьи дома сгорели. Путин даже попросил жителей поселка Моховое не бояться того, что выделенные деньги исчезнут, поскольку для наблюдения за стройплощадками будут установлены видеокамеры, которые будут транслировать происходящее как в правительство, так и лично самому премьер-министру домой.

СМИ широко освещают проявления сострадания по отношению к жертвам катастроф. Напротив, СМИ не обращают внимания на визиты в тех случаях, когда лидеры становятся мишенью гнева населения, как это было в сгоревшей деревне Верхняя Верея в Нижегородской области. Там жители окружили оказавшегося в чрезвычайно дискомфортной ситуации Путина, продолжавшего обещать финансовую помощь. Они неоднократно перебивали премьер-министра, а одна женщина кричала: «Вы не сделали ничего... . Горит все! Не надо обещать! ... почему никто ничего не делал? Мы просили о помощи. Мы верили... Почему никто ничего не сделал?»¹ Как сообщается, во время инцидента Путин набросился на губернатора, спросив его: «Почему Вы не смогли спасти Верею?». Он также подверг критике местных чиновников, заявив им, что они должны подумать об отставке. Видео с места инцидента было размещено на YouTube² и было просмотрено многими за пределами региона, что свидетельствует об ограниченности возможностей Кремля контролировать информацию в эру цифровых технологий.

Наконец, определение круга местных руководителей, ответственных за произошедшее, является ключевой тактикой федеральных лидеров, применяемой с целью избежать обвинений в собственный адрес. Федеральному правительству удалось достичь большого успеха в этом плане при наводнении, ограниченном во временных и географических рамках, чем во время затянувшегося кризиса, связанного с лесными пожарами. В Крымске Путин поручил федеральным властям провести расследование на предмет того, была ли задействована местными властями система раннего предупреждения для информирования населения о надвигающемся наводнении. Когда спустя всего неделю выяснилось, что такая система состояла из нескольких сломанных громкоговорителей и спорадической рассылки текстовых сообщений, три чиновника (мэр Крымска, бывший глава Крымского района и исполнявший обязанности главы местной службы МЧС) были обвинены в преступном бездействии и арестованы.

Реакция федеральных властей на пожары получилась менее определенной. В ходе распространения очагов возгорания, Путин и Медведев поначалу колебались в определении круга виновных и, в конечном счете, наказали относительно небольшое количество людей, учитывая обширность охвата территории пожарами. В то же время, tandem настойчиво снимал всякую ответственность за произошедшее с федерального

¹ Andrew E. Kramer, “Russian Response to Fire Does Little to Calm Anger,” *The New York Times*, August 7, 2010.

² <http://www.youtube.com/watch?v=8f5wXsB-Yp8&list=PL88B263CA41404A32>.

руководства. Эксперты из российского представительства Всемирного фонда дикой природы, однако, недвусмысленно обвинили в произошедшем именно федеральные власти, указывая на принятый в 2007 г. российским парламентом закон, упразднивший Федеральную службу охраны лесов и децентрализованного ответственность за тушение пожаров, возложив ее на региональные органы власти и частные лесозаготовительные предприятия. Некоторые эксперты прямо критиковали Путина, полагая, что он лично протолкнул этот закон через парламент, содействуя тем компаниям, с которыми были связаны он и Медведев, и, тем самым, поставив во главу углы прибыль, а не устойчивое лесопользование.

На первых порах Медведев говорил, что местные власти не несут ответственности за природную катастрофу. Однако Путин заявил, что те местные чиновники, которые не смогли предотвратить пожары, должны уйти в отставку. Несколько днями позже Путин заявил губернаторам пострадавших регионов, что они ответственны за произошедшее. Тем не менее, в августе 2010 г. ушел в отставку только один чиновник местного уровня – глава района Нижегородской области, в котором погибло 19 человек. После того, как месяцем позже пожары в Волгоградской области привели к нескольким жертвам и уничтожили 700 домов, Медведев поручил генеральному прокурору расследовать нарушения в сфере пожарной безопасности. Три чиновника (заместитель губернатора и главы двух пострадавших районов) подали в отставку. Кроме того, Медведев вынес формальные предупреждения некоторым представителям военного командования, а также уволил менее высокопоставленных военных за неспособность предотвратить пожар, разрушивший базу военно-морского флота в Московской области.

Реакция пострадавших

Массовое возмущение неспособностью властей справиться с пожарами распространилось среди пострадавших в наиболее пораженных бедствием регионах. В Нижегородской области гнев жителей был направлен на местные власти (отдельные представители властей угрожали активистам уголовным преследованием за попытки защитить свои дома) и на губернатора региона Валерия Шанцева, заявлявшего Министерству по чрезвычайным ситуациям, что его регион может сам справиться с пожарами. В маленьком городке Выкса, жители которого боролись с огнем при помощи лопат и своих собственных автомобилей, рабочий завода заявил журналистам, что «ни у кого нет иллюзий в том, будто [региональные] власти помогут нам». Тем временем, администрация губернатора пыталась завуалировать неэффективность своей реакции и обвинить в случившемся Природу-Мать. Разъяренные жители Верхней Верей оскорбляли Шанцева и призывали Путина отстранить его от должности во время упомянутого выше визита Президента в эту деревню.

После наводнения в Крымске гнев населения сконцентрировался на местных властях и на губернаторе Краснодарского края, когда до людей дошла информация о том, что чиновники знали о надвигающемся наводнении за несколько часов до этого, но не предупредили жителей. Появился и другой обвинительный нарратив, согласно которому власти сознательно открыли шлюзы местного водохранилища для того, чтобы защитить важный портовый город Новороссийск. В данном случае обвинение было направлено против собственника водохранилища – «Евразийского банка», одним из совладельцев которого был бывший заместитель министра энергетики. В другой, немного отличной версии утверждалось, что власти открыли шлюзы для того, чтобы избежать затопления расположенной поблизости дачи Путина. В обеих версиях данной теории заговора местные

чиновники представлялись не только нарушившими свою обязанность предупредить население, но также причиной наводнения. Версия с дачей Путина свидетельствует о том, что некоторые жители в подобных случаях готовы обвинять *все* уровни российского руководства.

Еще более возбудил общественное мнение бессердечный ответ губернатора Александра Ткачева, заявившего группе переживших бедствие людей: «А вы что думаете, дорогие мои, что нужно было каждого обойти? Это невозможно!»³ Жителей также возмутил медленный темп оказания неотложной помощи и зачастую черствая реакция спасателей. Спустя несколько недель после наводнения, местное население продолжало изливать свой гнев по поводу того, как власти отреагировали на произошедшее, выражая недовольство тем, что бюрократия препятствует получению финансовой помощи. Наблюдатели отмечали, что среди пострадавших глубоко укоренено негативное отношение к государству. По словам члена Общественной палаты РФ, посетившего Крымск, «у людей жуткая обида на власть ..., к ним относятся как к быдлу... люди недовольны губернатором недоверие к власти зашкаливает».⁴

Российское общественное мнение

Каким образом определяют виновных жители тех регионов, которые не были затронуты стихийными бедствиями? Лесные пожары - единственное бедствие, относительно которого имеются данные социологических исследований. Опросы общественного мнения, проведенные тремя организациями – ФОМ, ВЦИОМ и Левада-центром, - указывают на то, что рейтинги как Путина, так и Медведева к началу августа снизились по сравнению с январем. Это снижение, однако, не обязательно было связано с лесными пожарами.

Согласно данным исследования Левада-центра, многие россияне согласились с обвинениями представителей федерального руководства в адрес местных властей.⁵ Среди тех респондентов, которые поддержали увольнение чиновников, наибольшая доля (21%) полагала, что местные или региональные чиновники должны быть отправлены в отставку за халатное отношение к организации пожарной службы. Некоторые респонденты (15%) поддержали идею об отставке губернаторов, тогда как лишь 3% - идею об отставке премьер-министра. Другие респонденты полагали, что увольнения заслуживают местные руководители пожарных служб (24%) или чиновники Министерства по чрезвычайным ситуациям (12%). Наконец, значительное число респондентов (27%) заявило, что никого из чиновников не надо увольнять, так как пожары были стихийным бедствием.

³ Masha Lipman, “Floods and Suspicion in Russia” *The New Yorker*, July 12, 2012.

⁴ К людям в Крымске относятся как к быдлу, *Московский комсомолец*, 17 июля, 2012.

⁵ Опрос был проведен в августе-сентябре 2010 г. См.: <http://www.levada.ru/category/rubrikator-oprosov/gosudarstvo-i-obshchestvo/vlast-v-chrezvychainykh-situatsiyakh>.



Вместе с тем, то же самое исследование показывает, что многие россияне считают действия правительства во время кризиса неадекватными и своекорыстными. В ответ на вопрос: «Действительно ли высшие руководители страны делали все возможное, чтобы защитить жителей центральных регионов страны от пожаров и их последствий и помочь пострадавшим – или они в этой ситуации занимались в основном пиаром, саморекламой?» - 38% респондентов выбрали вариант «Занимались в основном пиаром, саморекламой», тогда как 44% сочли, что правительство сделало все возможное.

Большинство респондентов также отметило, что не доверяет заявлениям руководства страны. На вопрос «Говорят ли представители власти правду о масштабах пожаров, количестве пострадавших и жертв?», 17% респондентов ответили: «Скрывают правду» и 4%: «Сознательно вводят общественность в заблуждение». Лишь 19% опрошенных сочли, что власти говорят всю правду.

Аналогично, немногим более трех четвертей опрошенных полагали, что руководство страны скрывает информацию или не говорит правду о «связанных с выбросами вредных веществ в атмосферу во время пожаров и угрозе этих выбросов для здоровья и жизни граждан». В целом, эти результаты дают основание полагать, что действия правительства в ответ на лесные пожары серьезно подорвали доверие российских граждан к государству.



Заключение

Имея в своем распоряжении три варианта оценки действий властей после стихийных бедствий (1. одобрение действий властей, 2. их обвинение или 3. восприятие бедствий вне политического контекста), россияне выбрали два последних. Несмотря на энергичные усилия федеральных властей по перекладыванию ответственности за стихийные бедствия целиком на местные власти низового уровня, пострадавшие и жители незатронутых бедствием районов все же возложили некоторую долю ответственности на региональных лидеров, а некоторые (хотя и меньшая часть) и на федеральных лидеров. Таким образом, даже в таких недемократических государствах, как Россия, возложение гражданами ответственности за бедствия может подорвать легитимность лидеров. Время покажет насколько подобные мнения представителей сельского и провинциального населения повлияют на пребывание этих лидеров у власти.

**Elliott School of
International Affairs**
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS EURASIA ● NEW APPROACHES
TO RESEARCH AND
SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#). Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартурров. www.ponarseurasia.org