

Дуров А.Г. — Вы констатировали то, что мы достаточно хорошо знаем. Есть ли в программе правительства путь выхода, создания условий для агропромышленного комплекса?

Алексащенко С.В. — Не уверен.

Землюков С.В. — Уважаемый Сергей Владимирович, бюджет Алтайского края сейчас имеет огромную задолженность перед населением. Если сейчас даже матери-одиночки предъявят иски с учетом инфляции, мы будем банкротами. Это связано с дотационностью в целом Алтайского края. Как Вы считаете, мы так и будем с протянутой рукой уже в Новосибирск обращаться? Может быть, и правда есть резон в укрупнении регионов по федеральным округам, или какой-то еще есть путь?

Алексащенко С.В. — Я не отношусь к людям, которые хорошо знают проблемы экономики Алтайского края. Можно, я Вам отвечу абстрактно. Кто хочет сделать, тот ищет способы. Кто не хочет сделать, тот ищет оправдания. У меня ощущение, что региональные власти Алтайского края ищут оправдания и объяснения.

Рыжков В.А. — Я всегда знал, что Сергей Владимирович — один из лучших в России экономистов, экспертов, и сегодня я, как и все мы, убедился в его высочайшей квалификации, глубоком понимании всех процессов, происходящих в нашей экономике. Мне кажется, что именно сегодня, когда страна на переломе, когда новое правительство формулирует новые идеи, многие вопросы остаются без ответа. Конечно, мы не можем ответить на все вопросы, но само обсуждение, мне кажется, было очень полезным и интересным.

Шульце П.

ОПЫТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РОССИИ

Большое сердечное спасибо за очень теплые слова в мой адрес. Я с большим удовольствием приезжаю в ваш регион не только как ученый, не только как руководитель института, призванного оказывать научную поддержку, но и по собственной инициативе. Я не хочу сейчас углубляться в рассмотрение каких-то экономических проблем, экономические вопросы звучали сегодня исчерпывающе, они достаточно обсуждены. Я хотел бы затронуть несколько иную сферу. Мне кажется, что, рассматривая сегодня экономическое развитие России, нужно, прежде всего, задаться следующим вопросом. Те реформы, которые осуществлялись, они же осуществлялись не просто так, люди, проводившие эти реформы, ставили перед собой какие-то цели. Поэтому сегодня нужно посмотреть, были ли достигнуты эти цели, и если нет, то почему.

Естественно, те 8—9 лет, которые прошли в этих реформах, мы не можем рассматривать как некоторый монолитный этап в развитии. В этом этапе были свои подэтапы. Как наблюдатель, который наблюдал, находясь здесь, в России, эти реформы, я могу подразделить этот период на три основных этапа. Та классификация, которую я буду проводить, не является совершенной, есть определенные перехлестывания между этапами, наложение их друг на друга. Мне кажется, что первый этап шел с 1991 по 1993, он был, прежде всего, связан с обеспечением выживания. На этом этапе отсутствовала четкая экономическая политика, потому что отсутствовали институты, которые должны были этим заниматься, практически отсутствовали законодательные решения, не было стратегических представлений о концепции реструктуризации экономики. Мы называем этот период периодом продириания через огромное количество проблем, без попытки их кардинального решения. Некоторые элементы этого продириания через лес возникающих проблем и чисто спонтанные попытки их решения мы можем наблюдать и сегодня.

Другой этап — с 1994 по 1998 годы — можно было бы охарактеризовать как очень типичный этап постсоветской аккумуляции. Этот этап характеризуется, прежде всего, массовым, широким процессом приватизации, некоторые называют его процессом «прихватизации» государственной собственности. Создавалась децентрализованная структура вне социалистической сферы экономики. Возникают новые для вашей экономики секторы экономики: рыночная торговля, банковская система. Этим секторов раньше не было, эти секторы становятся движущей силой экономического развития. В это время ядро социалистической экономики, а именно крупные предприятия, крупные промышленные объединения продолжают стагнацию, либо полностью разваливаются, теряют своих работников. Мы также наблюдаем миграцию рабочей силы из старых традиционных промышленных секторов экономики в новые, возникающие отрасли экономики. Мы когда-то слышали цифру, что от 27 до 39% людей, ушедших со старых промышленных предприятий, нашли себе место в новых секторах экономики. Надо сказать, что это раздвоение, или даже растроение экономической ситуации, о которой сегодня, в частности, говорил господин Алексашенко, можно наблюдать и сегодня.

Этот распад единой экономики на три части имел свои социальные последствия. С возникновением очень динамично развивающихся отраслей экономики, прежде всего сферы услуг и финансовой сферы, возникают определенные социальные последствия. Именно в этих новых отраслях зарабатывается основная масса денег и, начиная с лета 1994 года, самое позднее с 1995 года, мы можем наблюдать очень активное

создание и развитие русского среднего класса. За месяц до финансового кризиса августа 1998 года мы проводили социологическое исследование, по результатам которого мы можем сказать, что 35% опрошенных относили себя к среднему классу. Это исследование было посвящено проблемам среднего класса в России. Надо сказать, что после кризиса августа 1998 г. мы провели два контрольных опроса в некоторых крупных городах России, в декабре 1998 г. и в марте 1999 г., и получили следующий результат. В декабре 1998 г. только 10% опрошенных относили себя к среднему классу, но в марте 1999 г. уже 25% респондентов вновь относили себя к среднему классу. Мне кажется, что в июле 2000 г. результат мог бы составить опять 35—38%, естественно, с некоторой региональной спецификой. Надо сказать, что возникновение новой социальной прослойки имело и политические последствия. Эти политические последствия выражаются, прежде всего, в таких явлениях, которые характерны для многих развитых западных стран, для тех же США: средний слой выступает как более консервативная политическая сила, это люди, которые стремятся сохранить «status quo», они не готовы идти на активное реформирование, на осуществление реформ. Мне кажется, это характерно для среднего класса в целом.

Третий этап начался в августе 1998 г., с наступлением кризиса, этот этап продолжается по сей день. Сейчас наблюдается два основных явления. Во-первых, это полный распад тех планов, тех идей, тех тенденций, которые до 1998 г. основывались на полном отсутствии твердой законодательной базы для экономического развития. Во-вторых, англосаксонское кредо — «рынок все урегулирует сам» — потерпело полный крах и сегодня в него никто не верит. С августа 1998 г. мы наблюдаем все большую ориентацию экономической и политической элиты России на европейский опыт. Это означает, прежде всего, подчеркивание особой роли государства в сфере экономики и его отношениях с обществом. Есть определенные сферы жизни общества, из которых государство не имеет право уходить. Эта дискуссия в России уже началась.

Моя критика в адрес правительственной программы была бы связана с тем, что это положение в программе отсутствует и никоим образом не отражено. Как мы прекрасно знаем, программы всегда пишутся, и потом реальная жизнь заставляет их корректировать или изменять.

Если позволите, я вернусь к исходному посылу и посмотрю, что же за эти 10 лет трансформации было действительно достигнуто из тех целей, которые ставились в начале этого этапа. Во-первых, удалось обеспечить выживание. Во-вторых, были заложены основы для возможности поступательного развития экономики. В третьих, успешно закончилась

реструктуризация государственных институтов и созданы новые государственные институты. Ссылаясь на оценки международных экономистов, я хотел бы подчеркнуть огромное значение Центрального банка, который проявил здесь высочайшую компетенцию в сфере реформирования общества.

Однако мы должны отметить и негативные явления, а именно: за эти 10 лет не удалось создать того, что является основой основ развития рыночной экономики, не удалось создать стабильную правовую систему. Это явление стало структурной проблемой всего процесса трансформации в России. От решения этого вопроса зависит дальнейшее экономическое развитие России, будь-то за счет внутренних или внешних ресурсов. Я должен сказать, что до тех пор, пока не будет создана правовая структура, пока не будут обеспечены гарантии и защита деятельности в сфере экономики, до тех пор не удастся решить все те проблемы, которые стоят сегодня перед Россией, до тех пор не удастся достичь нормального экономического развития.

С этой проблемой тесно связана другая проблема, которую я затронул в своем выступлении из зала, проблема взаимоотношений и противоречий, которые существуют между реальным, работающим сектором экономики, государственными структурами, частным капиталом и финансовым капиталом. Я не побоюсь выглядеть здесь немного смешным, но хочу несколько заострить эту проблему. Если в качестве очень добросовестного предпринимателя вы приедете в Москву, вы арендуете себе квартиру, несколько телефонных подключений, нанимаете двух секретарш и у вас есть небольшой стартовый капитал. Затем, если в стране наступает какой-то кризис, как это было в августе 1998 г., вы просто завершаете всю свою деятельность, закрываете все арендные договоры и покидаете страну. В этом случае вы поступаете так, как сделали 30 тысяч американских экономических советников после августа 1998 г. Подобная сфера нестабильной экономики всегда является сферой большого риска, и в целом, работа в банковской системе, работа на бирже всегда связана с определенным риском. Работая в этих сферах, вы учитываете определенный риск и оперируете небольшими средствами, которые не страшно потерять. Но по такому правилу не может работать нормальный капитал, который занят в сфере производства. По такому принципу не может работать крупная американская, английская или германская фирма, которая решит инвестировать в производство 100—200 или больше миллионов долларов или немецких марок. Такие инвестиции требуют долгосрочной, долговременной, стабильной работы. То есть, когда принимается решение о таком объеме инвестиций, люди рас-

считывают на 15—20 лет, и на это период должна осуществляться правовая гарантированность. Это принципиальная разница между тем, какие инвестиции должны делаться, и теми инвестициями, которые Россия до сих пор получала. Я хочу сделать небольшое замечание, что с 1998 г. ни одна из крупных немецких фирм не ушла с российского рынка. Конкретно для будущего это означает, что если будет создана правовая защищенность, будет создан огромный рынок для инвестиций.

С точки зрения немца и западноевропейца, работающего в развитой федералистской государственной структуре, я бы заметил, что является для нас положительным явлением — это повышение компетентности и роли региональных структур в решении экономических вопросов. Поэтому нам кажется, что развитие программ по образованию, по обучению менеджеров, руководителей предприятий, администраций, местных органов на региональном уровне имеет большое значение. Со стороны западных предпринимателей всегда подчеркивается именно рост компетентности, знания и деловитости местных, региональных органов власти. Тот факт, что за 10 прошедших лет в России была создана мощная, компетентная, высокообразованная региональная элита, которая в состоянии решать экономические проблемы не только в рамках своего региона, но и на международном экономическом уровне, мне кажется, является огромным плюсом, если не чудом всего трансформационного процесса за последние 10 лет. Вполне понятно, что регионы, которые имели более тесные связи с внешним миром, могли предложить конкурентоспособные товары или сырье. В этих регионах процессы становления региональной элиты шли намного быстрее и эффективнее.

Однако если мы вернемся опять к негативным явлениям, то мне кажется, что одним из самых негативных явлений за последние 10 лет явилось то обстоятельство, что не была создана дифференцированная структура экономики, где были бы представлены не только добывающие, но и производящие секторы экономики. Это привело к тому, что Россия все еще остается сырьевым придатком мировой экономики.

Мне кажется, что в своем развитии Россия подошла к тому моменту, когда она должна принять кардинальное решение о том, куда направить те доходы, те средства, которые она получила от повышения цен на мировом рынке на те сырьевые продукты, которые она продавала: нефть, газ и т.д. Говоря грубым языком, на макроэкономическом уровне сегодня в России достигнута определенная стабилизация. Сегодня нужно думать о том, как этот процесс развивать дальше. Мы можем сожалеть об одном обстоятельстве — о чрезмерной идеологизации экономических процессов, которые сегодня происходят в России. Эта идеологическая поляри-

зация проходит между так называемыми экспансионистами и монетаристскими либералами. Эта дискуссия между представителями двух направлений в экономике, идеологическая дискуссия ведется зачастую в столь абстрактных категориях, которые не имеют ничего общего с решением тех практических задач, которые стоят перед Россией.

Господин Алексахенко в своем выступлении совершенно справедливо затронул два имени, он сказал, что во время предстоящего визита президента в Китай его будет сопровождать господин Глазьев. Это, мне кажется, правильное решение, потому, что господин Илларионов ничего бы не понял в тех процессах, которые происходят в Китае. И, наоборот, во время государственного визита в Европу, скажем в США, господин Глазьев был бы, наверное, не на месте. Но давайте перестанем шутить и перейдем к основной проблеме. Несомненно, и у экспансионистов, и у монетаристов есть разумные решения. Я считаю, что гораздо важнее тот факт, что правовые предпосылки к инвестициям в этой стране, как для внутреннего капитала, так и для внешнего, не созданы. Абсолютно понятно каждому, что есть большой производственный потенциал, потенциал развития в этой стране, но этот потенциал еще не задействован, потому что у вас нет капитала для модернизации производства. Я думаю, что необходимо пересмотреть роль государства с той целью, чтобы это государство создало инструменты поддержки, с целью динамизации механизмов экономики.

В условиях глобализации, в условиях невиданной концентрации капиталов государство не играет такой роли. Оно лишь задает правовые нормативы. Но здесь, особенно при отсутствии хорошо функционирующей банковской системы, у государства совершенно иные функции. Один из выступающих сегодня задавал вопрос о точках прорыва. Я должен заметить, что у вас таких концепций нет, но есть инструменты, которые способствуют динамике. Эти инструменты играли важную роль во всей послевоенной истории Европы. Однако это не означает, что надо механически переносить, действие этих инструментов на Россию. Необходимо вести диалог и дискуссию по поводу того эффекта воздействия, которое они могут оказать в случае, если они нашли бы применение в России. Я думаю, что в Германии есть такой инструмент в сфере финансовой, в банковской сфере. Этот инструмент представлен банком «Реконструкции и развития Германии». Существует также сеть региональных банков, которые действуют по всей Германии. Первоначальные активы для банков, которые кредитуют развитие промышленности, предоставило государство. Перед банками была поставлена задача возврата кредитных средств. Фактически речь шла о создании государственного

банка, который бы работал для развития частной экономики. Этот принцип очень хорошо себя зарекомендовал. Практически во всех федеральных землях были созданы аналогичные банки. Цель этих банков состоит в содействии малому и среднему бизнесу или в диверсификации промышленной структуры в регионе.

Я хотел бы сказать несколько слов о системе сберегательных касс в Германии, по структуре Сбербанка. У нас достаточно дифференцированная и разветвленная система сберегательных касс. В каждом маленьком городке в Германии существует свой собственный Сберегательный банк. Владельцем этого банка является муниципалитет. Их задача состоит в аккумуляции средств граждан. Они предоставляют кредиты небольшим местным предприятиям. Эта работа осуществляется под очень жестким надзором. Я бы не хотел заниматься пропагандой здесь своей собственной системы, но эти многочисленные возможности институционального предоставления кредитов, начиная с уровня муниципалитетов, через региональный уровень, включая национальный уровень, получили осуществление благодаря установлению законодательных рамок. Была отлажена максимальная защита вкладов населения. Именно поэтому у нас в Германии очень высокая доля накоплений, без обязательств со стороны банков следовать только указаниям центрального банка. Очень важно иметь такой элемент, как реализация направлений центрального банка. Но мы обязали все коммерческие банки Германии добровольно отчислять средства в определенный фонд, который в случае экономического кризиса финансирует деятельность кризисных банков, а остаток задолженностей покрывается за счет муниципалитетов, региональных структур или национального государства. Эти меры обеспечивают постоянное снабжение промышленности капиталом. Я думаю, что у нас нет оснований сетовать на то, что у нас снижается уровень инвестиционной активности в Германии.

В завершение я хотел бы сказать еще об одном моменте. Здесь уже выдвигался тезис, к сожалению трагичный, но все же верный. Последняя крупная волна инвестирования и обновления промышленного потенциала имела место в России в конце 1970-х гг. То есть практически более 50% инвестированных в основные фонды средств можно уже списать. В Германии, например, срок уничтожения инвестированного в основные фонды капитала составляет около 6—7 лет.

Большое спасибо за внимание. Думаю, мы можем продолжить дискуссию и углубить ее. Я всегда сохранял оптимизм в этой стране.

Вопросы и выступления

Рыжков В. А. — Господин Шульце, Вы довольно подробно говорили о том, как видится из Германии социально-экономическая ситуация в России, банковская ситуация и т.д., а как воспринимается в Германии в концентрированном виде «вертикальная» реформа Владимира Путина? Как воспринимаются меры по централизации власти, с концентрацией ресурсов, с концентрацией бюджета, с концентрацией налогов в руках федерального правительства?

Шульце П. — Отвечая на вопрос относительно вертикали, можно заключить, что, во-первых, каждое государство имеет свое суверенное право определять государственное устройство. Мы в Западной Европе не имеем никакого права вмешиваться в эти внутренние процессы. Мы не можем давать каких-либо советов. Но существует определенный опыт, этот опыт имеете также и вы. Система государственного федерализма в ФРГ имеет, в целом, положительный опыт. В международном плане система федерализма, существующая в Германии, признана как лучшее федеративное устройство, и даже некоторые элементы этой системы копируются другими государствами. Это связано не только с тем, что наша система хороша и эффективна в своих действиях, но и потому, что в определенные периоды именно благодаря этой системе удалось заранее предотвратить возникновение серьезных экономических и социальных кризисов.

Мы можем относительно быстро и гибко реагировать на изменения, происходящие на международном уровне. Децентрализованная структура государственного устройства помогает очень быстро решать возникающие проблемы, если эти проблемы возникли в результате ошибочных решений на самом низовом региональном уровне, именно там, где они возникают. Надо сказать, что мы интегрировали нашу федеративную систему в международную систему. Мы считаем, что проблемы должны решаться на том, уровне, где они возникают. Кроме того, благодаря правовым основам нашей конституции мы создали стабильность для многих институтов, как на региональном, так и на федеральном уровне. У нас есть определенный исторический опыт 1930-х гг., который частично похож на опыт, который имеет Россия. И мы ни в коем случае не хотели бы повторять ошибки, которые когда-то уже были допущены. Наша федеративная структура позволяет в сфере культуры образования, экономики и также в социальной сфере обеспечить участие всех федеральных земель в принятии решений по этим вопросам. Этот основной принцип стал образцовым для многих стран Европы.

Я хочу отметить, что этнический момент в нашей федеральной структуре не играет никакой роли. Даже баварцы считают себя немца-

ми. Мне кажется, что квинтэссенцией нашей федеративной системы является законодательное обеспечение максимального участия федеративных земель в принятии важнейших решений по таким комплексам проблем, как налоговая система, финансовая система, социальная система, система образования и т.д.

Я хотел бы сделать еще два замечания. Мне кажется, тот факт, что Соединенное Королевство сегодня начало процесс деволуции, является не случайным. На самом деле, так горячо любимая всеми российскими мужчинами Маргарет Тэтчер за 16 лет своего правления провела то, что можно назвать деиндустриализацией наиболее крупных регионов Англии, таких, как Шотландия, Северная Англия, Северный Уэльс и т.д. Этот процесс имел очень тяжелые социальные последствия при одновременном дисбалансе экономического развития всего государства. Произведена максимальная концентрация капиталов вокруг Лондона на юге Англии. Если вы проедете 150 км севернее Лондона, то там уже начинается зона нищеты. Начатая деволуция должна выровнять эти диспропорции. В Бельгии большую роль играют этнические факторы, также в Испании. Но, скажем, в Италии этнический фактор не присутствует. Там федерализм основывается на экономических и социальных факторах. Это развитие приобрело разнообразные формы с возникновением 10 лет назад на севере региональной политической силы — Северной лиги.

Насколько мне известно развитие Польши, то там сегодня роль воеводств также увеличивается, они приобретают большую самостоятельность по отношению к центру. Можно с уверенностью утверждать, что сегодня общие тенденции развития в Европе направлены на децентрализацию, создание федеративных структур, на усиление роли коммун, региональных органов власти в жизни государства. Я хочу сказать, что это связано не только с какими-либо государственными задачами. Но весь этот процесс активно стимулируется логикой технологического промышленного развития. Время крупного капитала, крупных объединений, крупных государственных структур прошло. Сегодня уже невозможно руководить всей экономикой страны из одной точки. Осуществлять руководство современной экономикой можно только из децентрализованной структуры, оно может осуществляться только сетью точек принятия решений, которые тесно связаны между собой на коммуникационном уровне.

Возможно, кто-то попытается мне возразить, и скажет, что я сошел с ума и несу полную чушь перед лицом укрупнения международных концернов и международного капитала. Но содержание этих процессов совершенно иное. Возьмите, например, свадьбу двух слонов:

«Даймлер-Бенц» и «Крайслер». То, что исчезает, это руководство, но остаются различные отделы, децентрализованные структуры, которые несут собственную ответственность на своем уровне. Это то, что является самым главным, собственная ответственность в отдельной структуре на определенном уровне.

Это требует колоссального взаимодействия, коммуникабельности. Объяснение этим процессам очень простое — это развитие систем коммуникаций и телекоммуникаций. А теперь я хочу спросить вас, как бывших марксистов, что определяет сознание? Только те процессы, которые происходят в реальной экономике, в реальной жизни. Политика не может оторваться от реальных процессов, происходящих в экономике. Если экономика децентрализуется, политика не может не децентрализоваться. Это проблема, с которой мы столкнулись сегодня в Германии. Сегодня мы недостаточно быстры в приспособлении к процессам, происходящим в экономике.

Цицилин В.П. — Уважаемый господин Шульце, как известно, экономическая и политическая система ГДР были зеркальным отражением нашей советской системы. С объединением двух Германий перед ФРГ возникли также проблемы. Я бы хотел узнать, какие проблемы перед вами встали, и как вы их решаете?

Шульце П. — Был лишь решен самый главный вопрос, Восточная Германия стала частью правового пространства ФРГ. Сегодня полностью обеспечены действия конституции ФРГ на территории Восточной Германии и решен вопрос интеграции всех институтов в эту систему. Кроме того, был решен другой важный вопрос, это частичная модернизация экономики ГДР. Надо сказать, что стоимость этой модернизации была огромной. Я, к сожалению, не могу углубляться в этот вопрос, поскольку у нас мало времени, поэтому назову только одну цифру. Стоимость промышленного оборудования оценивалась примерно в 2—3 млрд. долларов. Для того, чтобы приватизировать эти промышленные отрасли, нам пришлось добавить еще приблизительно 200 млрд. долларов. Социальные вопросы еще полностью не решены, для этого потребуется жизнь приблизительно еще одного поколения. Но сегодня бывшая ГДР в контексте ФРГ обладает современной инфраструктурой, которая местами даже более современна, чем на территории ФРГ, повсюду в регионах возникают современные отрасли промышленности, там создана относительно хорошая экологическая инфраструктура, кроме того, удалось создать компетентные кадры в административном управлении.

Ножкин С.Ю. — Мы перешли к очень важным и очень необходимым для обсуждения вопросам, которые касаются внутреннего развития

края. Я хочу привлечь внимание наших гостей и всех присутствующих к тому факту, что мы являемся свидетелями того момента, когда федеративные отношения в России находятся на стадии формирования. Последние события являются тому наглядным подтверждением. Однако конституция России позволяет регионам международные экономические взаимоотношения самостоятельно, беспрепятственно выходить на международную арену.

Алтайский край здесь не является исключением, и мы ищем, как и все регионы, свое место в системе международных отношений. Некоторое время назад, скажем, в середине 1990-х гг., положение характеризовалось тем, что представители регионов лихорадочно ездили за рубеж. Но сегодня это время поиска прошло, и начались нормальные системные взаимоотношения. В этой связи мне хотелось бы отметить следующее. На мой взгляд, мы являемся свидетелями того, что в Алтайском крае зарождаются новые аспекты международных, межрегиональных взаимоотношений. Я не могу пока точно охарактеризовать эти взаимоотношения как новую точку роста. Я бы хотел обратить на этот процесс внимание общественности. Алтайский край не является медвежьим углом, или он является медвежьим углом для тех, кто не пытается о нем что-либо узнать.

Присутствуя 3 месяца тому назад в Оренбурге, на конференции по проблемам приграничного сотрудничества, которая вот уже в третий или в четвертый раз была организована при содействии Совета Европы и уважаемого Московского представительства фонда Эберта, я услышал фразу, которая меня сильно задела. На конференции говорилось о том, что Оренбуржье является единственными воротами из Центральной Азии в Россию и дальше в Европу. Я не выдержал и сказал, что это не совсем верно. Алтайский край также является воротами в Россию, в Сибирь и на Дальний Восток. Традиционно, в советский период, все связи поддерживались через территорию Алтайского края.

Мое выступление заинтересовало присутствующих гостей, и было высказано пожелание далее продолжить эту тему об Алтайском крае как о приграничном районе. Этим обстоятельством сегодня никого не удивить, примерно половина территорий России является сегодня приграничными. Но сегодня Алтайский край не попадает ни под одну классификацию, разработанную учеными, занимающимися проблемами приграничного сотрудничества. Мы одновременно контактируем и с ближним зарубежьем, и с дальним. И если с Казахстаном и Монголией мы говорим на одном языке, то с Китаем отношения стали развиваться последние полтора года. Характер взаимоотношений говорит о том, что,

возможно, в будущем будет создана база для тесного экономического сотрудничества.

Тенденция к регионализации отношений в мире очень сильна. И я рад, что господин Шульце также отметил в своем выступлении эту тенденцию. Пока Конституция позволяет нам развивать межрегиональные взаимоотношения. Для Алтайского края такая тенденция означает возможность выхода из сложной экономической ситуации, потому что наша структура экономики была большей частью ориентирована на Среднюю Азию. Сегодня, например, в Узбекистане назрела необходимость закупать наши трактора.

Я все-таки оптимист и считаю, что край имеет будущее, в том числе в приграничном межрегиональном сотрудничестве. Мы прошли стадию бессистемного поиска партнеров, и теперь мы говорим, что оптимальными партнерами являются Казахстан, Монголия, возможно, Китай, регионы Средней Азии. Время эйфории в отношениях с Германией, к сожалению, у нас проходит.

Недавно я в составе делегации ассоциации «Сибирское соглашение» побывал в Германии. Я очень благодарен германскому правительству и лично господину Лориенсу, который действительно верит в регионы и буквально «вытаскивает нас за уши». В 1999 г. была вывезена большая делегация уральского региона в Германию. В этом году 9 субъектов России, которые входят в состав «Сибирского соглашения» также при поддержке германского правительства были вывезены в Германию. Была великолепно составлена программа визита, и встречи были на самом высоком уровне. Германское правительство также собирается далее работать с регионами, но в основном южными, такими, как Ростовская область. Мы видим желание Германии работать напрямую с регионами. Но в Германии было высказано замечание, что готовность сотрудничать с регионами наталкивается на противодействие со стороны центральных властей, которые препятствуют регионам в проведении таких международных контактов.

Я случайно год назад оказался на заседании в Москве, в Академии государственной службы, где собирались представители федеральных структур, ответственные за внешнеэкономические контакты, и там присутствовал господин Лукин. По ознакомлении с составом собравшихся, где были представители федеральных структур, он заявил, что регионам нельзя позволять выходить на внешнеэкономический рынок, необходимо, чтобы все проходило через центр. Спустя несколько дней еще один высокопоставленный чиновник из Государственной Думы, выступая на встрече с представителями регионов, заявил о поддержке инициативы

регионов, поскольку за регионами будущее. Я пока не знаю, что сейчас будет превалировать в отношениях между центром и регионами. До сих пор в выступлениях Путина я не заметил аспекта «регионы — внешне-экономическая деятельность». Пока я сделал вывод, что приграничное межрегиональное сотрудничество имеет большое будущее, в том числе и для Алтайского края.

Заканчивая свое дополнение, я хочу сказать, что я рад, что такая конференция существует. Но мы надеемся, что уже с осени еще одна конференция станет регулярной. Темой конференции будут проблемы межрегионального приграничного сотрудничества. Сейчас принимается решение, что в рамках традиционной Алтайской выставки-ярмарки «Алтайская нива — Алтайагротех» пройдет международная конференция. Ее название «Сибирь в структуре трансазиатских связей: проблемы приграничной торговли и межрегионального взаимодействия». Я надеюсь привлечь внимание всех присутствующих и надеюсь, что она станет такой же регулярной, как и эта конференция. Я надеюсь на ваше активное участие. Благодарю за внимание.

Купцов В.П. — У меня несколько провоцирующий вопрос к Пийтеру Шульце. Когда Вы рассказывали о банковской системе Германии, Вы сказали, что ваше правительство добровольно обязало коммерческие банки сдать средства в общий фонд. Мне интересно узнать, как вам удалось добровольно обязать банки.

Шульце П. — Добровольность — это относительное понятие. Я думаю, что достаточно рамочных условий, которые побуждают банки делать это. Такой же принцип у нас действует не только в отношении банков, но и в отношении страховых компаний. Соответственно, все страховые компании также выплачивают гарантийные взносы в единый фонд, из которого, в случае наступления банкротства той или иной страховой компании, компенсируются, в первую очередь, застрахованные лица, а потом уже государство и т.д. Это является одной из составных частей самоорганизации общества за счет усилий тех структур, которые являются частью самого общества — союзов, организаций, групп лоббирования.

Барабанов О.Н.
ПЕРСПЕКТИВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИИ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ (ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)

Прежде всего, я хотел бы поблагодарить организаторов конференции, Владимира Александровича и Юрия Георгиевича, за ту хорошую

традицию, которую они формируют, за то, что уже фактически ни одно лето в Алтайском крае не обходится без конференции Алтайской школы политических исследований, и эту тенденцию нужно углублять и развивать дальше. Тем более важным и интересным это представляется для меня, поскольку я сам уроженец Алтайского края, и проблемы региона, его научная и политическая жизнь вызывают у меня особый интерес. Именно в этой связи я, когда организаторы предложили мне выступить на этой конференции, решил сосредоточиться на региональной специфике Алтайского края и тему «Россия после выборов» свести к теме «Алтайский край после выборов».

Этому способствовали и объективные обстоятельства. Известно, что в Алтайском крае 26 марта состоялись не только общегосударственные выборы, не только выборы президента Российской Федерации, но и выборы регионального и местного значения. В моем докладе я сделал несколько наблюдений, которые, на мой взгляд, характеризуют Алтайский край с точки зрения московского наблюдателя. Я не претендую на детальный анализ всех фактов общественно-политической жизни Алтайского края, поскольку вы, в регионе, знаете это гораздо лучше меня, несмотря на то, что какие-то наработки по краю у меня уже есть, и многие из вас с ними знакомы. Так что это будет просто, во-первых, взгляд со стороны, а, во-вторых, — личный взгляд. Я в своем докладе не отражаю никакой официальной точки зрения. Я не представляю систему взглядов ни Российского института стратегических исследований, ни МГИМО, в котором я также преподаю, это — мой личный взгляд.

На этих выборах проявилась тенденция к деидеологизации, что связано, в частности, с самим характером двух основных политических сил, которые приняли участие на выборах в Крайсовет. Они представляли, если говорить условно, две крупнейшие корпоративно-лоббистские группы — аграрную и индустриальную. Я говорю это без всякой негативной подоплеки, это совершенно нейтральный политологический термин. Все идеологические и политические разногласия отступали на второй план перед этой корпоративной разделенностью. В результате, вместо выбора, условно говоря, между коммунистами и демократами получился выбор между аграриями и промышленниками. Такая ситуация, когда две крупнейшие политические силы региона являются корпоративными, а не политико-идеологическими по природе своего происхождения, будет оказывать значимое влияние на политическую жизнь края впоследствии.

Я был удивлен, когда не увидел списка движения «Согласие» на выборах в Крайсовет. Это движение, которое в течение трех лет претен-

довало на то, чтобы стать интегрирующим центром правых и центристских сил в Алтайском крае. В какой-то момент даже создавались предпосылки для того, чтобы говорить о формировании некоего зародыша двухпартийной системы в крае, на региональном уровне, когда левая часть спектра выражена движением «За подлинное народовластие», а на роль правого интегратора претендовало движение «Согласие». Насколько я знаю, год назад, прошлым летом, когда я был на этой же конференции, обсуждались планы создания под эгидой «Согласия» некой правоцентристской избирательной силы, которая должна была выдвинуть кандидатов по большинству округов края, по крайней мере, в Барнауле. В реальности этого не произошло, и «Согласие» ограничилось лишь выражением поддержки уже выдвинутым, формально независимым от этого движения кандидатам. Так как это региональное политическое движение практически самоустранилось от участия в важнейших региональных выборах, я не знаю, какая судьба может ждать «Согласие» в дальнейшем, насколько эффективно оно сможет развиваться в последующие годы. Может быть, у него недостаток финансов, недостаток ресурсов — все это вполне объяснимо. Я не говорю, что «Согласие» должно было победить в большинстве округов, но заявление своего участия в выборах как значимой политической силы придало бы, на мой взгляд, движению гораздо более мощный импульс для дальнейшего развития. Теперь эта игра уже фактически пропущена, и движению все придется начинать заново.

Еще один аспект деидеологизации, который характеризовал выборы в краевой Совет, связан с ситуацией в отдельных избирательных округах. Когда я сравнил итоги голосования по округам и то, в какие фракции, депутатские группы записалось большинство из выигравших кандидатов, то получилась интересная картина. Во многих округах формально независимый кандидат, который, например, боролся на выборах против кандидата движения «За подлинное народовластие» и победил, тут же вступает во фракцию «За подлинное народовластие» в Крайсовете. И параллельная ситуация, когда независимый кандидат боролся на выборах против официального кандидата Союза промышленников и победил его, прошел в Крайсовет, тут же записывается в депутатскую группу промышленников. О каких идеологических различиях, в таком случае, можно вести речь? Я насчитал пять округов, где независимый победил кандидата «Народовластия» и вступил во фракцию «Народовластие», и пять округов, где то же самое случилось с Союзом промышленников. В итоге, в десяти округах из пятидесяти человек, который, по идее, на выборах должен был клеймить идеологическую плат-

форму своего конкурента, тут же записывается в его фракцию. Таким образом, деидеологизация налицо.

Что можно ожидать в дальнейшем при таком раскладе политических сил? Прежде всего, политическое развитие края на ближайший год в значительной степени будет связано с тем, что ни одна из правых и центристских федеральных партий не получила прямых рычагов воздействия на власть на региональном уровне. В то же время, есть крупная региональная независимая сила, которая на равных с левоцентристским блоком присутствует в Крайсовете. Это — Союз промышленников. Исходя из этого, совершенно логично предположить, что в ближайшее время многие федеральные политические партии начнут задумываться о том, чтобы так или иначе использовать Союз промышленников как инструмент своего влияния на региональном уровне. Союзу промышленников, с моей точки зрения, надо быть готовым к тому, что такое влияние и, может быть, такое давление на него будет оказываться, и выработать корпоративную, внутрисоюзную линию поведения в этом вопросе. Это бы усилило шансы и перспективы Союза промышленников на дальнейшее политическое развитие в течение года-двух. Это то, что касается выборов в Крайсовет и их последствий.

Теперь, что касается исполнительной власти, поскольку выборы губернатора также прошли 26 марта. Здесь наблюдалась одна очень интересная и очень характерная деталь. Постоянно звучат стереотипы, что Алтайский край — это красный пояс, что у нас левый губернатор, региональные власти, так или иначе, противодействуют федеральной политике, что предыдущий президент неоднократно клеймился и т.д. Но, тем не менее, когда зашла речь о губернаторских выборах, то, в отличие от прошлых выборов 1996 г., условно говоря, Кремль, федеральный центр не стал искать конкурента Александру Сурикову и не стал активно поддерживать и продвигать никого из условно правых, правоцентристских кандидатов для того, чтобы он оказал серьезное противодействие Александру Сурикову. Это тоже сало следствием деидеологизации, о которой я говорил. В результате, Александр Александрович Суриков оказался фактически единственным кандидатом, который имел реальные шансы, реальный ресурс и реальное доверие у населения для того, чтобы победить на этих выборах. И фактически федеральная власть, так или иначе, молчаливо согласилась на то, чтобы левый губернатор остался дальше руководить этим краем. Индифферентность федеральной власти на этих выборах можно объяснить и этим.

Теперь о тех последствиях, которые начинающаяся и грядущая федеративная реформа может оказать на развитие политической ситуации

в Алтайском крае. Если говорить применительно к исполнительной ветви власти, то краю придется изучать новый вариант политической геометрии. Краю придется приспособливаться к новому треугольнику власти: Москва — Новосибирск — Барнаул, и искать решение своих проблем уже не в линейной системе Барнаул — Москва, а с учетом нового действующего лица, которое появляется на политической сцене. Это — федеральное представительство в Новосибирске. Это дает, с одной стороны, новые проблемы, но, с другой стороны, предполагает и некие новые перспективы и новые возможности для края, поскольку действие по двум направлениям может быть более выгодным, чем действие по одному заданному направлению. В любом случае, схема Москва — Новосибирск — Барнаул сейчас должна активно изучаться и разрабатываться властями края — как сделать ее наиболее эффективной для краевых нужд, чтобы она превратилась не в инструмент давления, а в нечто эффективное для края.

Далее. Об этом мы будем говорить завтра. И Алексей Михайлович Салмин, и Владимир Александрович Рыжков об этом расскажут лучше меня, но, так или иначе, у нас будет новый Совет Федерации, который будет формироваться по новым принципам. Надо быть готовыми к тому, что в крае будет новая предвыборная борьба за два места в Совете Федерации. Насколько я понимаю, не будет никаких прямых выборов, а будет назначение губернатором (с согласия Крайсовета или без) и избрание другого кандидата непосредственно из среды Крайсовета. Здесь представляется важным, чтобы все политические силы, которые существуют в крае, обозначили свою позицию применительно к этим выборам, к выдвижению в Совет Федерации. Это усилило бы политическую демократию в крае. Речь идет о том, чтобы будущие члены Совета Федерации от Алтайского края были назначены не в личном качестве, а, допустим, как представители Союза промышленников или движения «За подлинное народовластие». Мне кажется, что двум ведущим политическим силам края нужно сконцентрировать внимание на том, чтобы предложить, согласовать своего собственного кандидата и добиваться, чтобы именно кандидат движения, а не просто мистер Икс, сколь бы заслуженным он ни был, проходил в Совет Федерации. Это, с другой стороны, укрепило бы позиции самих движений в крае, чтобы они не рассыпались после следующих выборов. Наконец, долгосрочная перспектива, условно говоря, — кандидат-2004. Кто придет на губернаторский пост после Александра Сурикова после истечения полномочий второго срока? Здесь крупнейшим политическим силам края также, на мой взгляд, имеет смысл начинать некую подготовительную работу для

того, чтобы возвращать в своих рядах нового претендента на губернаторский пост.

Далее. Теперь я уже отхожу от исполнительной власти края. То влияние, которое федеративная реформа может оказать на Алтайский край, связано с внешним имиджем Алтайского края. Я обратил внимание, что когда мы только начали эту конференцию, Юрий Георгиевич Чернышов сказал, что в центральных СМИ мало пишут об Алтайском крае и он подается как медвежий угол. Я могу с ответственностью сказать, что в центральных СМИ не то, что мало, практически ничего не пишут об Алтайском крае. В рамках общегосударственного, общероссийского общественного мнения и политического общественного мнения, в политических кругах, Алтайский край практически не присутствует. В тот набор регионов, которые известны всем, программы и лидеры которых известны всем, Алтайский край не входит. Нужно отметить, что те регионы, которые на слуху у всех, совсем не обязательно являются так называемыми регионами-донорами. Дело, может быть, еще в том, что их руководители, их власти проводят более продуманную, более агрессивную, не побоимся этого слова, информационную, имиджевую и пропагандистскую политику вовне. Этот вопрос всегда был актуальным, но особенно он актуален сейчас, поскольку уже появились слухи, что тот Госсовет из губернаторов и лидеров законодательных собраний, который будет предложен им взамен членства в Совете Федерации, будет состоять не из всех руководителей регионов, а только из избранных. Соответственно, это выводит на совершенно иной уровень политической значимости конкурентную борьбу между регионами за право войти в Госсовет, поскольку всем очевидно, что регион, представленный в Госсовете, получит гораздо больше рычагов как для непосредственного влияния на экономические и политические процессы в стране. Это окажет влияние и на имидж региона. Мы все говорим о привлечении иностранных инвестиций, но иностранный инвестор сначала посмотрит, есть ли этот губернатор в Госсовете, входит ли он в число наиболее продвинутых региональных руководителей, входит ли этот регион в число наиболее значимых для Федерации или нет. Если Алтайский край не будет представлен в Госсовете, то он очень много потеряет. Поэтому общей задачей и властей, и политической элиты края, которая присутствует на этой конференции, должно стать объединение усилий для продвижения имиджа края, выработки активной информационной политики для того, чтобы Алтайский край лучше знали за его пределами, знали с позитивной, а не с негативной стороны. В этой связи имело бы смысл подумать и о неких институциональных формах этой работы.

Может быть, имело бы смысл создать, условно говоря, некий губернаторский совет, который включал бы в себя как представителей Алтайского края, так и представителей землячеств в Москве и других регионах, и который занимался бы именно этой проблемой, ставил перед собой именно эти цели — работу с центральными СМИ, политическими структурами для улучшения имиджа края, а не для решения каждодневных хозяйственных задач, чем занимается существующее представительство края при правительстве. Имея ввиду перспективу создания Госсовета, мне кажется, что такая задача выходит на первый план.

Последний блок вопросов, на которых я концентрирую внимание, связан с тем, что если мы посмотрим на ситуацию в стране в чуть более долгосрочной перспективе, допустим, на пять лет, то логика политического развития приводит к тому, что мы не можем исключить того, что рано или поздно начнется процесс интегрирования и укрупнения субъектов Федерации. Я далек от мысли, что будет семь крупных государственных образований в границах нынешних округов, или что Алтайский край станет частью большой Новосибирской области. Речь может пойти о том, что десять лет постсоветского политического развития привели к формированию круга регионов, которые несостоятельны в экономическом и финансовом отношении, которые без поддержки государства являлись бы банкротами. Как правило, к числу таких регионов относятся малонаселенные бывшие автономные округа и автономные области. Республика Алтай, при всем уважении к ее недавно отмененному Конституционным судом суверенитету, относится именно к таким регионам. Поэтому, нельзя исключать того, что логика политического развития и оптимизация распределения федеральных финансовых средств в стране приведет к тому, что вопрос о воссоединении Алтайского края и республики Алтай, как и ряда других регионов, может быть снова поставлен на политическую повестку дня. В этой связи политическому сообществу края имеет смысл уже заранее продумать, как себя вести в этой ситуации, как сделать так, чтобы региональный бюджет края не пострадал от присоединения вновь Горного Алтая к региону. Может быть, имеет смысл поставить вопрос, если это все будет развиваться, о создании некоего амортизационного, условно говоря, федерального фонда, который финансировал бы национальные, культурные и прочие программы республики Алтай. Впрочем, я уже перехожу на уровень долгосрочных политических гипотез. Тем не менее, если это случится, это будет логично и к этому нужно быть готовым.

Эта же проблема интеграции регионов имеет и другое наполнение. Она во многом связана с проблемами трансграничного сотрудничества

регионов. Алтайский край здесь занимает ключевое значение, поскольку он находится на стыке границ с тремя государствами — Казахстаном, Китаем и Монголией. Когда сегодня утром я читал тезисы, я с большим интересом прочитал материал Сергея Юрьевича Ножкина, советника губернатора, о выдвигании концепции так называемого Алтайского Горного региона, который бы на трансграничном уровне проводил некое координирование внешнеэкономического и иного сотрудничества между приграничными областями России, я имею в виду Алтайский край и республику Алтай, и Казахстана, Монголии, Китая к всеобщей выгоде. Эта тенденция оправдала себя в Европе. Вы знаете, что есть феномен еврорегионов, когда в рамках Европейского Союза, на приграничных территориях двух или даже трех стран создаются так называемые еврорегионы, которые объединяют приграничные провинции и осуществляют внешнеэкономическую деятельность путем совместных координирующих структур. Именно еврорегионы стали одним из важнейших инструментов в расширении Европейского Союза на восток, в страны Центральной и Восточной Европы. Ведутся дискуссии, чтобы создать такие регионы и с северо-западными приграничными субъектами Российской Федерации. Перенимание опыта еврорегионов, германского, французского и иного опыта здесь, в Сибири, для привлечения иностранных инвестиций не из далеких, а из соседних государств, мне кажется, имело бы большую значимость для Алтайского края.

Кроме того, большую роль играет фактор СНГ. Не нужно забывать, что Леонид Вадимович Драчевский, полпред президента в Сибирском округе, является бывшим министром по делам СНГ и, по моей информации, значительная часть высшего звена его сотрудников будет также рекрутирована из Министерства по делам СНГ. Таким образом, проблематику СНГ, проблематику российско-казахстанского сотрудничества имеет смысл продумывать в ближайшей перспективе. Кроме того, здесь можно поставить вопрос и о трансграничном сотрудничестве по проблемам национальных меньшинств, поскольку та же немецкая диаспора есть и на Алтае, и в Казахстане. Какие-то пути кооперации здесь также нужно искать.

Таким образом, весь этот блок вопросов открывает некую интеграционную перспективу на будущее, как в рамках Российской Федерации, так и вне ее. Политическая элита Алтайского края должна быть к этому готова и продумывать заранее, как направить эти процессы к выгоде края, чтобы они принесли пользу краю.

Вопросы и выступления

Рыжков В.А. — Здесь нужно, видимо, выслушать пояснение по движению «Согласие», потому что я видел удивленные глаза многих присутствующих, которые знают, что движение «Согласие» никогда не было реальной политической организацией, а было лишь попыткой хоть как-то скоординировать действия центристских и правоцентристских сил. Попыткой, надо сказать, не очень успешной. Люди, присутствующие здесь, хорошо знают, что соперничество промышленников и аграриев уходит в глубокую историю алтайской политики. Еще в 80-е годы шла борьба, кому быть первым секретарем крайкома — представителю аграрного сектора или представителю промышленного сектора. В этом контексте назначение Юрия Ивановича Жильцова тогда было необычным для Алтая, потому что, как правило, первые секретари у нас представляли агропромышленный сектор. Поэтому здесь тоже есть определенная закономерность и то, что произошло на последних выборах, отчасти показывает, что эта тенденция имеет корни в десятилетиях истории Алтайского края.

У меня есть вопрос Олегу Николаевичу Барабанову. Вы действительно считаете, что появление Леонида Драчевского в Новосибирске и появление института представителей президента в семи федеральных округах приводит к появлению треугольника, и основные решения будут приниматься не по линии Барнаул — Москва, как это было все последние восемьдесят лет или даже больше? Если Вы так считаете, то приведите более подробные аргументы. Почему Вы считаете, что Новосибирск будет реальным центром власти, сопоставимым с Москвой?

Барабанов О.Н. — Прежде всего, я хочу сказать, что я полностью согласен с той оценкой, которую дал Владимир Александрович движению «Согласие». Я хотел показать в своем докладе, что те цели, которые ставило перед собой «Согласие» — стать неким интегратором правоцентристских сил края, могли бы получить более логичное завершение именно в формировании некоего предвыборного соглашения с выдвижением масштабного списка кандидатов. Этого не произошло, и здесь я полностью согласен с тем, что, поскольку «Согласие» не было никогда реальной политической силой, то этого и не произошло.

Что касается вопроса о Новосибирске. Мне кажется, что треугольник Москва — Новосибирск — Барнаул в той или иной форме все-таки будет сформирован. Часть вопросов краю, наверное, нужно будет решать не в Москве, а в Новосибирске. Этому способствует, во-первых, то, что значительная часть федеральных ведомств начинает перестраивать свою территориальную структуру и приспособлять ее под феде-

ральные округа. Так, уже назначены заместитель генерального прокурора, ответственный за Сибирский округ, заместитель министра по налогам и сборам, курирующий Сибирский округ. Так или иначе, сейчас идет формирование аппарата штата полпреда, идет формирование штата заместителей полпреда. Далеко не факт, что эти заместители будут в каждом из регионов. Я надеюсь, что в Барнауле он будет, но если его не будет, то этому также не стоит удивляться. Это первое: формируются некие новосибирские структуры и структуры в Москве, которые работают через Новосибирск.

Во-вторых, в планы Леонида Вадимович Драчевского входит создание, условно говоря, Совета округа, который будет представлять собой, если будет создан, мини-Совет Федерации, куда предполагается пригласить руководителей исполнительной и законодательной ветвей власти из субъектов федерации, входящих в округ. Таким образом, те или иные вопросы также надо будет решать в Новосибирске и по этой причине. Но мне кажется, что этот треугольник, если использовать геометрический термин, не обязательно должен быть равносторонним. Совсем не обязательно новосибирский центр будет превышать московский центр. Это совсем не значит, что край утрачивает все рычаги и возможности для прямого диалога с Москвой. Задача края, на мой взгляд, состоит в том, чтобы использовать эту возможность некоей двойственности принятия решений и некоего потенциального расхождения или конфликта интересов, который может существовать не только между Барнаулом и Новосибирском, но и между Москвой и Новосибирском. Использование этой линии такого треугольника принесло бы большие плоды.

Киселев В.И. — Я всегда с удовольствием слушаю Ваши доклады, Вы даете очень интересный анализ. Как Вы думаете, те депутаты, которые будут избраны через четыре года, будут отражать интересы каких-либо электоральных групп, или все останется на том уровне, как это существует сейчас, когда (это касается не только краевого уровня) депутаты отражают неизвестно чьи интересы?

Барабанов О.Н. — Это очень интересный вопрос. Я, прежде всего, должен сказать, что две нынешние крупнейшие политические силы края — аграрная и промышленная — отражают интересы электоральных групп, поскольку электоральные группы могут формироваться не только по идеологическим и политическим пристрастиям, но и по корпоративным. Люди, занятые в аграрном секторе, с большей долей вероятности будут голосовать за представителей аграрных движений, если им предложат реальную политическую программу. Сам факт того, что и движению «За подлинное народовластие», в том числе его аграрной со-

ставляющей, и Союзу промышленников удалось пройти в Крайсовет и провести большое число своих представителей, свидетельствует о том, что в данном случае мы имеем в крае две электоральных группы — аграрную и промышленную. Как будет через четыре года, останутся ли они на таком уровне, произойдет ли формирование электоральных групп по корпоративному признаку или вновь вмешается некая политическая диверсификация, зависит от вас, краевых политиков.

Киселев В.И. — Я не понял, что такое «промышленная группа». Чьи это интересы — рабочих, собственников или кого-то еще?

Барабанов О.Н. — Если гипотетически предположить, то каков был механизм голосования за представителя Союза промышленников в округе? Очень условно можно сказать так: директор, дела на предприятии которого идут хорошо, который проводит некие социальные программы, предлагает людям свою политическую перспективу, и люди на это согласны. В таком случае нельзя говорить, что промышленник просто отражает интересы узкой группы баронов. Он отражает интересы электората, который занят в промышленности, рабочих в том числе.

Рыжков В.А. — На самом деле так и произошло. Практически все директора, которые были избраны, как правило, директора успешно работающих предприятий или директора, чье производство быстро восстанавливалось. Например, Юрий Вениаминович Шамков, который здесь присутствует; я сошлюсь на его опыт. Я неоднократно бывал у него на предприятии. Практически за два-три года он, по-моему, удвоил объем производства, более чем вдвое повысил заработную плату, у него идет сейчас рост персонала, он восстанавливает уже почти утраченные производственные мощности и потому, естественно, люди, видя такого кандидата, и видя успех его коллектива, голосуют за таких промышленников. Второй пример — Юрий Михайлович Бобков, который, к сожалению, не смог принять участие в нашей конференции. Он председатель Совета директоров города Барнаула, руководитель Шинного завода. Все присутствующие жители Барнаула знают, что это очень успешное предприятие, где работает более четырех тысяч человек, и которое успешно работает на рынке. Хотя он не является собственником этого завода, а является менеджером этого предприятия, тем не менее, безусловно, избиратели полагают, что он отражает их интересы, и они поддерживают такого рода директоров на региональных выборах.

Что касается аграрников, то там более сложная схема, они мне хуже известны. Я все-таки думаю, что в аграрном комплексе работает и партийная составляющая, потому что и КППФ, и Аграрная партия, и комитеты ветеранов играют большую роль в сельских районах Алтайского края.

Барабанов О.Н. — Я просто хочу добавить, что если мы проанализируем результаты блока «За подлинное народовластие» на этих выборах в Крайсовет, то мы увидим, что прошли именно аграрники, а проиграла в большинстве своем чистые коммунисты. Мы не видим ни господина Петренко, ни господина Вольфсона, ни господина Шведунова, а люди аграрные прошли. Это тоже очень важно.

Щеглов С.Г. — Олег Николаевич, каково, на Ваш взгляд, соотношение идеологии и лоббирования?

Барабанов О.Н. — Если понимать лоббирование не как нечто негативное, а как нейтральный политологический термин, то данные выборы привели к тому, что корпоративный элемент превысил идеологический. Сейчас это, на мой взгляд, объективный факт, от которого нужно отталкиваться в дальнейшем.

Андреев В.П. — Олег Николаевич, Вы сказали, что поставлен вопрос об укрупнении областей и краев. Это уже решается в каких-то правительственных структурах, или это только Ваши предположения?

Барабанов О.Н. — Я не сказал, что поставлен такой вопрос, я сказал, что он может быть поставлен, что логика политического развития этому может способствовать. То, что некие разговоры начинают звучать в коридорах власти в Москве, это действительно так.

Шефер И.И. — Я хотел бы не задать вопросы, а дать комментарий. Первое. То, что делает Путин сейчас, совершенно незрело экономически. Вы посмотрите, что у нас творят территории! Сравнение здесь с Европой, при том, что там нет региональных границ ни для товара, ни для капитала, ни для чего иного, просто некорректно. Первым тормозом для экономического развития страны, с моей точки зрения, является ситуация, которая сложилась во взаимоотношениях региональных элит и Москвы. Прежде всего, это касается политического аспекта местных органов власти — губернаторов и законодательных собраний. Все мы помним, как наше Законодательное собрание говорило в свое время, что указ президента Ельцина за таким-то номером не действует.

Второй принципиальный момент. Наличие на территории Сибири всех этих границ не позволяет интегрироваться ни бизнесу, ни политическим элитам, ничему иному. С моей точки зрения, если удастся обеспечить интеграционные процессы на таких укрупненных территориях России, которые в принципе могут все вместе быть не дотационными и в меньшей степени зависеть от центра, то это будет только плюс. Я понимаю, Владимир Александрович, все политические аспекты, боязнь московской бюрократии, но, может быть, получится, что, формируя об-

сибирскую бюрократию, мы значительно ослабляем московскую. Этот аспект тоже нужно учитывать.

Емешин К.Н. — Уважаемые коллеги, я хотел бы тоже не задать вопрос, а сделать краткое выступление по просьбе Юрия Георгиевича Чернышова. Он, как организатор, попросил меня немного глубже вникнуть в анализ деятельности нового краевого парламента. Поэтому, когда Олег Николаевич затронул эту тему, я хотел бы кратко высказать свою точку зрения с некоторыми конкретными фактами. Безусловно, события, которые произошли в парламенте, многие оценивают как своеобразный переворот, так как промышленники переиграли аграриев. Действительно, в прошлом парламенте, когда я проанализировал, сколько законодательных актов было принято, сколько гарантий бюджета было роздано, 95% гарантий бюджета было роздано аграриям и законы, в основном, были, конечно, аграрные. Поэтому на самом деле прошлый парламентамент был аграрный, а не коммунистический. Коммунистам давали там трибуну, они клеймили там позором Ельцина и т.д., но сами не мешали администрации проводить определенную политику².

Ганеман Е.К. — Те разговоры, которые идут, о борьбе аграрников и промышленников, выдуманы на сто процентов. Во время выборов никакой борьбы между ними не было, потому что был лишь один округ, четвертый, где у нас Андрей Филиппович Кнорр выставлялся против директора совхоза и победил. Во всех остальных сельхозокругах мы не принимали участие и намеренно не выставляли свои кандидатуры. Другое дело, что прошли другие люди по тем округам, которые раньше занимали не промышленники, но и не аграрники. То есть никакой борьбы не было между аграрниками и промышленниками, это все выдумано.

Рыжков В.А. — Евгений Карлович, Вы анализировали результаты по городам и по сельской местности? Можно ли сказать, что в городах в основном выиграли представители Союза промышленников, а в сельской местности выиграли в основном аграрники, или тут нет прямой закономерности?

Ганеман Е.К. — Закономерность прямая. В городах выиграли промышленники, в сельскохозяйственных округах — аграрники. Почти так. Не знаю, кем считать главу администрации сельского района. Кто он? Наверное, аграрник.

Рыжков В.А. — Для наших гостей я хочу сказать, что Алтай интересен еще и тем, что у нас примерно поровну сельского и городского населения. У нас не так сильно урбанизирован регион, как, скажем, Куз-

² Подробнее см. в разделе «Тезисы»: Емешин К.Н. Новый алтайский парламентамент. Насколько он «новый»? - *Прим. отв. ред.*

басс, где городского населения за 90%, или Новосибирск, где городского населения за 70%. У нас примерно пополам, и состав Совета народных депутатов в какой-то степени отражает и состав населения Алтайского края с точки зрения соотношения «город — село».

Пост А.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ (НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНСКОЙ СОЦИАЛ-ДЕМОКРАТИИ)

Уважаемые дамы и господа! Я сердечно благодарю Вас за приветствие, за те авансы, которые были мне сейчас выданы. Я действительно должен сказать, что именно Петер Шульце виноват в том, что я приехал сюда. Я хотел приехать в Москву, чтобы обсудить вопросы со многими представителями различных группировок в Государственной Думе, обсудить ситуацию в России. Петер Шульце мне сказал, что я не могу составить полное представление о России и мне обязательно нужно еще посетить и Барнаул. Я последовал его совету и должен сказать, что он был прав. Дискуссия, которая велась в Москве, была хороша, но она была неполноценна, даже более чем неполноценна. Я сегодня услышал много нового. Мне самому очень интересно участвовать в такой дискуссии, потому что в Германии, обсуждая те же проблемы, ты находишься в положении лягушки, а когда уезжаешь за несколько тысяч километров от дома, то видишь все проблемы с перспективы орла.

Вначале я попытаюсь сказать несколько негативных вещей о Германии, поскольку то, что я слышал в настоящий момент здесь, была положительная информация, так не должно быть. Я должен сказать несколько слов о теме — это проблема взаимодействия политических партий в Западной Европе на примере германской социал-демократии.

Я сначала подумал, что эта тема совершенно не подходит к тем темам, которые сегодня обсуждались. Мое впечатление сегодня совершенно изменилось, я думаю, что сегодня эта тема подходит для нашей дискуссии, потому те проблемы, которые были здесь рассмотрены, например, отношения между центром и регионами, экономическая реформа, пенсионная реформа, налоговая реформа, у нас также существуют. Вчера, например, в верхней палате, в бундсрате прошло голосование по налоговой реформе. Итоги голосования я пока еще не знаю, но я в ходе дискуссии еще вернусь к этому вопросу.

Я должен добавить, что я являюсь международным секретарем крупнейшей правящей партии в Германии, СДПГ. И, безусловно, я являюсь центристом. Моя цель состоит в том, чтобы не бороться с влия-

нием со стороны регионов, а канализировать это влияние, моя задача в партии состоит в том, чтобы координировать действия региональных групп с тем, чтобы они не мешали правительству. Мой подход несколько противоположен тому, который здесь обсуждался в ходе сегодняшних заседаний. Но самое интересное, что я подхожу к тем же выводам, что и вы.

Я попытаюсь в течение короткого времени на примере пяти пунктов, которые, с моей точки зрения, являются важнейшими структурными признаками СДПГ или любой другой политической партии в Европейском союзе, объяснить свою позицию. Основной подход у меня противоположен вашему. Вы уже говорили, что в России существуют проблемы с тем, что политические партии еще не сформировались до конца. У меня проблема в том, что политические партии в Германии слишком хорошо сформированы. Вы заметили, что в России центр решает все и слишком мало возможности остается для регионов и для округов, моя проблема как раз противоположная. В Германии регионы и округа имеют слишком много власти и полномочий. Однако ни один человек в Германии, даже федеральный канцлер, не решился бы изменить эту принципиальную позицию, принципиальный подход. Если бы кто-либо захотел поступить таким образом, то на завтра его бы уже не было на политической арене. В Германии существует основополагающий консенсус: мы бы хотели распределения власти, которое позволило бы избежать концентрации власти. Мы против концентрации власти, имевшей место в Германии в 1933—1945 гг. Я думаю, что это та единственная тема, по которой даже не проводятся опросы общественного мнения, поскольку их результат предельно ясен — 90% населения против перераспределения власти.

Позвольте мне перейти к тем пяти пунктам, которые я хотел бы обозначить здесь. Я хотел бы сказать несколько слов по поводу действующих лиц, участников, которые существуют в сфере деятельности партии. То, чему я научился на протяжении 6 лет на социологическом факультете, можно выразить так: мир очень сложен, и Германия — сложная страна. Я попытался бы с помощью пяти пунктов объяснить, каким образом можно проводить достаточно грамотную политику в условиях такого дифференцированного государства. Я хотел бы сказать несколько слов по вопросу «информационного общества», по вопросу реформирования экономики, лоббистских групп, по вопросу о существовании различных сфер политического руководства, в первую очередь Европейского союза и федеральных земель. Я хотел бы сказать несколько слов по вопросу избирателей, что представляет из себя немецкий

электорат, те, кто идут голосовать. Я хотел бы затронуть тему СДПГ и проблему членства в нашей партии. Неважно, с какого пункта я начну, потому, что они равноценны и в равной степени сложны. Я начну со средств массовой информации.

На последнем партийном съезде СДПГ в декабре 1999 года в целом присутствовало 4 тысячи человек, 400—500 международных гостей, 1500 гостей из Германии, 1500 журналистов и 480 делегатов. Соотношение между делегатами и журналистами составляло 1:3. В самом Берлине было аккредитовано 1000 журналистов, мы не учитываем операторов и технических сотрудников. Когда я включаю в Германии телевизор, я могу принимать 30 телеканалов, существует около 2000 радиостанций, приблизительно такое же количество газет и журналов. Существует достаточно разнообразная, я бы сказал, сбивчивая палитра средств массовой информации. Один из тезисов, которые признаны в Германии, состоит в том, что невозможно проводить серьезную политику, когда только говоришь о политике, разясняешь свою позицию, и нет времени для разработки концептуальных вопросов. Я считаю, что в этом есть истина. Если мы предлагаем серьезную концепцию пенсионной реформы, то на начальном этапе, когда лишь появится первая концепция, придут на пресс-конференцию 3 журналиста. Однако, когда пройдет первое заседание правления партии по этому вопросу, и один журналист услышит, что на этом заседании был спор, то на следующую пресс конференцию придут 180 журналистов.

Средства массовой информации заинтересованы в первую очередь в негативной информации, заинтересованы в личностях и в спорных вопросах. Это негативная сторона и недостаток средств массовой информации, однако преимущество состоит в том, что фактически нет метрополии или провинции. Не существует никаких различий по поводу того, являюсь ли я депутатом бундестага или являюсь рабочим, живущим в горной местности, доступ к информации практически одинаковый. Я иногда ленюсь, я иногда могу и не пойти на заседание правления партии, я могу позволить себе это потому, что на следующий день фактически во всех крупных газетах будет опубликован подробный протокол этого заседания. Я даже узнаю, кто и за что голосовал, хотя ни одного журналиста не приглашают на это заседание. Существуют тесные контакты между депутатами и членами правления, с журналистами, с представителями средств массовой информации. Практически не представляется никакой трудности получить такую информацию. Это, если можно сказать, преимущества и недостатки информационного общест-

ва. Я вынужден заметить, что преимущества доминируют. Сейчас фактически не существует никаких секретов.

Второй вопрос — экономика, профсоюзы, лоббистские группы. Широко распространенный предрассудок многих состоит в том, что в условиях демократии, в условиях капиталистического общества вообще невозможно осуществлять свободную политику, потому что находишься постоянно под давлением лоббистских групп, крупных концернов. Этот тезис я считаю принципиально ошибочным. Совершенно ясно, что эти интересы играют важную роль, и также ясно, что политика пытается учесть интересы всех групп при разработке законопроектов. Самый умный референт, отдел, или министерство не смогут разработать законопроект, который бы учитывал воздействие всех групп и всех факторов влияния в обществе. Мы институционализировали взаимоотношения с лоббистскими группами, то есть каждая лоббистская группа должна зарегистрироваться в качестве лоббистской группы. Она попадает в регистр, и, начиная с самого крупного концерна и включая общегерманский Союз любителей голубей, у них у всех есть свои представительства в Бонне, сейчас уже в Берлине.

При принятии законопроектов каждая из групп смотрит за тем, чтобы соблюдались их интересы. Если они видят, что принимаемые законопроекты касаются интересов их членов, то они переходят к работе с министерствами, парламентариями. В 50% случаев они дают такую информацию, такие поправки, которые не могли быть замечены ранее. Предлагаемые поправки принимаются в основной текст документа. 50% поправок представляют только интересы групп. Задача политиков состоит в том, чтобы сбалансировать эти интересы, чтобы скоординировать их. Это не всегда легко осуществляется, но в большинстве случаев нам удается достичь этого. Совершенно правильно, что давление промышленности, давление профсоюзов присутствует, однако это давление не имеет решающего значения.

Если вы позволите, приведу пример последних двух недель. Германское федеральное правительство приняло по согласованию с промышленностью, с крупнейшими индустриальными гигантами, с крупнейшими энергетическими компаниями решение о том, чтобы отказаться от использования ядерной энергии в мирных целях, в частности, для производства электроэнергии. Ситуация не могла выглядеть таким образом, что представители энергетических компаний позвонили федеральному канцлеру и сказали: «Мы зарабатываем много денег на ядерных электростанциях, давай отключай их от сети». Ситуация, наоборот, развивалась таким образом, что 20 лет назад образовалась гражданская ини-

циатива в тех местностях, где располагаются атомные станции. Это были небольшие объединения людей, которые боялись аварий на атомных станциях и опасались за жизнь своих детей. На их основе выросло крупное гражданское движение, с которым сейчас мы образуем правящую коалицию, и это привело к тому, что в общегерманской дискуссии постепенно образовалось общественное большинство за отказ от использования атомной энергии. Энергетическим компаниям не осталось ничего другого, как пойти на компромисс, поскольку они хотели бы иметь определенную уверенность в своем планировании. В тот день, когда после долгих переговоров было принято решение, акции энергетических компаний пошли вверх. Рынок посчитал это решение правильным, когда появилась определенная уверенность в будущем.

С помощью этого решения Германия едина, но, в то же время, достаточно одинока. Другие страны, Франция, например, и наши западные друзья не принимают такого решения. Они считают, что атомная энергетика — это надежное дело. Мы сами не знаем, правильно ли мы поступаем, но общественное давление было настолько сильным, что мы, социал-демократы и «зеленые», должны были учитывать этот нажим.

Я хотел бы привести еще один актуальный эпизод, на примере другой лоббистской группы — профсоюзов. В Германии у нас сейчас ведется бурная дискуссия о пенсионной реформе. Предложения, которые мы вносим, наталкиваются на сильное сопротивление профсоюзов. И, тем не менее, мы пытаемся реализовать этот проект, потому что мы считаем свои решения наиболее верными. Я думаю, что мы сможем достичь успеха, несмотря на крупное сопротивление профсоюзов.

Следующий пункт моего доклада — членство в СДПГ. Наша партия имеет в своих рядах 750 тысяч членов, нам 137 лет, но мы теряем членов. Каждый год наши ряды покидает 12 тысяч, потому что нам не удается привлечь к реализации программных документов молодых людей. Большая часть членов партии находится в возрасте от 30 до 50 лет или старше, то есть, существует крупная структурная проблема для партии. Эта проблема существует не только в Германии, но и во всех крупнейших западноевропейских партиях. Даже в такой партии, как СДПГ, которая рассматривается как левая партия, существует такое понятие, как «структурный консерватизм». Предложения по его преодолению фактически не обсуждаются, поскольку это достаточно проблематичный сюжет. Это один из тех моментов, которые мы решали, пытаясь придать динамику обновлению партии в целом. Вопросы не должны решаться таким образом, как в случае с ядерной энергетикой, когда инициатива пошла снизу. Хорошая реформа может быть осуществлена и сверху.

Сегодня мы пытаемся с помощью 10 крупных пунктов достичь модернизации партии, ее большей профессионализации и стать еще более эффективной партией, чем мы были в 1998 г. в ходе последних выборов. У нас 12,5 тысяч первичных организаций в различных районах. Мы хотели бы обеспечить доступ к Интернету каждому руководителю первичной базовой организации, оборудовать его электронной почтой. Другими словами, обеспечить прямой контакт с самыми низовыми органами партийной организации. Уже сейчас мы видим, что таким образом мы можем способствовать изменению волеизъявления и внутрипартийной демократии. Все это является теми пунктами, которые не могут заменить предыдущие формы партийной демократии, но они пополняют ее новыми элементами.

Иногда первичные партийные организации обладают слишком большой властью, я хотел бы изменить такую практику. Можно привести конкретный пример и дать ему хорошую оценку. Прежде чем я стал международным секретарем СДПГ, я 8—9 лет работал в Брюсселе в качестве управляющего фракцией СДПГ в Европарламенте. В Европарламенте фракция организуется следующим образом. Округа имеют своих избирателей, они составляют список в своем округе и те решения, которые они принимают в своем округе, я, как член руководства, не могу изменить. Я не могу оказать никакого влияния, даже если будут приняты, с нашей точки зрения, негативные решения. Задача правления партии состоит в том, чтобы способствовать координации деятельности первичных организаций. Мы не можем способствовать тому, чтобы среди первых 10 членов списка была женщина, которая хорошо разбирается в информационных технологиях, а в числе первых 20 членов был мужчина, который прекрасно бы разбирался в аграрных вопросах. Руководство партии не может изменять эти списки, потому что в избирательных округах кандидаты выставляются по другим критериям. То есть, в целом надо отметить, что в рамках СДПГ, и вообще в Германии, предпринимаются постоянные попытки выровнять властные полномочия между центром и отдельными регионами. В рамках СДПГ постоянно предпринимаются попытки добиться баланса между традициями и новыми требованиями жизни. Что же касается электората, я не знаю, как это выглядит у вас, но избиратель в Германии очень хитрый и заинтересован в своей личной выгоде. Это избиратель резко изменился и не имеет ничего общего с тем избирателем, который был в 1960—70-х гг.

До середины 1960-х гг., в первые годы существования ФРГ, ситуация выглядела таким образом, что те люди, которые чувствовали симпатию к социал-демократии, например, потому что они были рабочими на

крупном предприятии, или те избиратели, которые связывали свои надежды с другой крупной партией — ХДС, потому что они исповедовали католицизм, они всегда были верны своим партиям. В принципе, они были так же верны, как немецкая овчарка. Если немецкая овчарка приходила на какую-нибудь кухню, и ей там давали сытный кусок, то она там и оставалась. Сегодня избиратель как пугливая лань, он стоит подальше, на какой-нибудь опушке леса и из-за деревьев выглядывает, что и где можно перехватить. Как только схватит кусок, тут же исчезает. Я, как представитель руководства, должен думать, что же делать с такими людьми? Но это имеет и свои преимущества.

Ранее ситуация выглядела таким образом, что структура СДПГ всегда обеспечивала ей меньшинство голосов, так как тогдашнему канцлеру Аденауэру удалось расширить свой электорат таким образом, что он опирался в основном на антикоммунистические предрассудки. Естественно, социал-демократы попадали под коммунистов. Сейчас стало намного сложнее обвинять социал-демократов в каких-либо дру-гих симпатиях. С середины 1960-х гг. стало намного легче привлекать на свою сторону левых избирателей, но, с другой стороны, стало намного легче терять своих избирателей. В связи с этим, во время предвыборной кампании 1998 г. мы добились самой большой победы за 137-летнюю историю существования германской социал-демократии. Нам удалось создать очень мощный блок избирателей. Спектр сил, представленных в этом блоке, весьма широк — от экологистов, левых интеллектуалов до безработных, людей малообразованных, людей, постоянно сомневающих в своих симпатиях. Нам удалось создать такую коалицию и получить 49,5% голосов избирателей. Надо сказать, что эта коалиция существовала только одну минуту, до 18 часов 27 апреля. Как только прошли выборы, эта коалиция развалилась, и она должна была развалиться. Каждый из этих избирателей связывал с избранием социал-демократов свои личные, индивидуальные надежды.

Мы выиграли выборы под лозунгом: «Инновация и справедливость». Мы выиграли наши выборы, опираясь на двух основных кандидатов. Один из кандидатов — Герхард Шредер, он стал теперь канцлером; второй — председатель партии Оскар Лафонтен, он сейчас уже не является председателем партии. В данный момент он находится у себя дома и занимается написанием мемуаров. Эти две личности в политической жизни Германии были идеальны для того, чтобы выиграть на выборах. Одна часть населения надеялась, что после шестнадцатилетнего господства консервативных сил удастся исправить те несправедливости, которые были допущены в социальной сфере, и социальная сфера ста-

нет более справедливой. Другая часть избирателей социал-демократов надеялась на то, что сейчас в жизнь будет привнесена новая динамика, новые инновации, новые реформы.

Во время предвыборной кампании эти вещи легко обещать, но их практически невозможно реализовать в жизни. Кроме того, избиратель очень хитер. Он сразу же заметил, что мы, после победы на выборах, не в состоянии совместить две эти вещи. Это привело к тому, что в течение первого года мы проиграли практически все важнейшие выборы на региональном уровне. Мы проиграли очень важные выборы на земельном уровне, который существует в Германии — выборы в ландтаг Северного Рейна-Вестфалии. Мы проиграли выборы в Европейский парламент. Это значит, что нам в течение 12 месяцев удалось полностью потерять тех избирателей, которые голосовали за нас.

Проблема заключается в том, что избиратель в Германии очень часто появляется перед избирательной урной. Если нет выборов, то каждую неделю проводится как минимум десять серьезных социологических опросов и десять несерьезных. Поэтому как партия, как правительство, все время получаешь синяки во время опросов. Как любой ученик, который 5 или 6 раз получил отрицательные оценки, правительство начинает нервничать и думать о том, что необходимо что-либо изменить. Но если хоть раз что-то в своей политике изменил, это значит, что ты уже проиграл, так как нельзя каждый раз приспосабливаться к результатам опросов.

Основным компасом для политика является та цель, которую он установил в момент выборов, это те задачи, которые ты себе поставил на четырехлетний период. В целом, можно сказать, что для любой партии, для любого правительства всегда существуют проблемы, что ее деятельность подвергается постоянному контролю, но с другой стороны это очень хорошая сторона в жизни политической партии. При таком положении дел необходимо постоянно изменять что-то, проверять правильность своих целей, задач и действий. Ошибки, которые ты допускаешь в своей политической деятельности, сразу распознаются обществом, и ты можешь очень быстро на них отреагировать. Правда, в последнем случае нам понадобилось 12 месяцев, чтобы увидеть свои ошибки, обычно это происходит намного быстрее.

Для завершения этой темы я должен сказать, что потом, в течение года, мы заменили нашего генерального секретаря, мы улучшили координацию взаимодействия между важнейшими структурами власти, которая существует в Берлине. Это также является характерным признаком немецкой политики. Даже внутри центра существует множество

центров власти: правление партии, фракция в немецком Бундестаге, федеральное правительство. Средства массовой информации, о которых я говорил в самом начале, постоянно хотят, чтобы между этими центрами власти постоянно существовали противоречия и споры. Потому мы вынуждены поддерживать постоянный контакт друг с другом, и постоянно взаимодействовать друг с другом. Но эти сложные связи являются очень важными, так как власть никогда не попадает в руки одного центра власти или одной личности. Здесь я подхожу к пятому, последнему пункту.

Помимо национального уровня, существует и наднациональный уровень. В Германии существует 16 федеральных земель. И они различны. Маленькие федеральные земли, скажем Бремен, где 625 тысяч жителей, есть очень крупные федеральные земли, например, Северный Рейн-Вестфалия с 18 млн. жителей. Мы создали вторую палату нашего парламента, которая позволяет нам сгладить эти различия между федеральными землями. Если бы такая палата создавалась пропорционально, то тогда Бремен имел бы трех представителей, а Северный Рейн-Вестфалия — 30 представителей. В совете федерации, в бундесрате существует 29 депутатов, то есть относительно малое число: малые земли получают три голоса, а крупные шесть голосов. Таким образом, была создана система, которая четко показывает, что те регионы, которые слишком велики, имеют сильный голос, но и те регионы, которые малы по своим размерам, также будут услышаны. Этот второй уровень создан не только для того, чтобы земли и регионы участвовали в управлении государством, он выполняет также роль ширмы, создавая иллюзию, что и маленькие регионы имеют право голоса.

Я хочу вернуться к тому вопросу, который мы уже обсуждали, а именно, вопрос о налоговой реформе. Надо сказать, что налоговая реформа в ФРГ является самой главной задачей, которую поставило для себя правительство. Это пункт № 1. Но даже при рассмотрении этого вопроса, до вчерашнего дня, Социал-демократическая партия не знала, как будет проходить процедура рассмотрения этого вопроса в бундесрате. Все представители в бундесрате голосуют в совете федерации, исходя из интересов своих регионов. Одновременно существуют и партийные различия. Вполне понятно, что социал-демократический министр-президент будет пытаться защищать в первую очередь интересы своей земли, а не действовать так, чтобы быть примерным мальчиком для руководства партии. Вполне понятно, что представитель оппозиционной политической силы будет пытаться голосовать против тех или других решений. Однако никто из них не смог бы объяснить своим избирателям в регионах мотивацию своего голосования, исходя только из партийно-

политической принадлежности. То обстоятельство, что в бундесрате представители регионов голосуют, прежде всего, исходя из интересов регионов, а не по партийно-политической принадлежности, было для нас очень положительным, так как мы в бундесрате имеем меньшинство. Вполне могло получиться так, что основной вопрос, который решает сегодня правительство, на вчерашнем заседании бундесрата не получил бы поддержки. Если бы предложение по реформе налоговой системы не получило бы поддержки, то между германским бундестагом и бундесратом пришлось бы создавать согласительную комиссию, и если бы там этот закон не получил бы поддержки, то мы потерпели бы огромный провал в нашей правительственной политике. Мы должны были бы подготавливать совершенно новый документ, совершенно новую реформу.

И последнее, о чем я могу коротко упомянуть, это уровень Евросоюза, где представлены 15 государств. В связи с тем, что политическая практика стала еще более сложной, и к ней прибавились проблемы, связанные с членством в ЕС, европейская политика становится еще более важной для всех стран в Европе. С другой стороны, членство в ЕС открывает новые пространства для дискуссии в вопросах взаимоотношений между центром и регионами, потому что сюда прибавляется еще один центр, а именно Брюссель. Сейчас ситуация складывается так, что 40% законов, которые действуют на территории ФРГ, принимаются в Брюсселе. А из тех законов, которые действуют в сфере экономики, 60—70% напрямую или опосредовано принимаются в Брюсселе.

Естественно, что среди тех, кто в Брюсселе принимают эти законы, есть и представители Германии. Будучи наиболее крупной страной, представленной в Европарламенте, мы имеем возможность влиять на некоторые решения. Вполне может сложиться такая ситуация, что более мелкие страны, объединившись, могут нас переголосовать. И тогда в Германии должно быть изменено законодательство, независимо от того, нравится ли это федеральному правительству. А если законы не будут приспособляться к тем законодательным актам, которые принимаются Европарламентом, то против Германии будут приняты очень суровые меры воздействия. На всем этом фоне можно сказать, что проблемы политического действия довольно сложны и объемны. Европарламент дает новые возможности для политических партий, для их практики. Это ведет к тому, что во многих сферах удастся установить политическую дееспособность. В эпоху глобализации многие концерны становятся международными, они имеют возможность сотрудничать на наднациональном уровне. А Евросоюз позволяет на политическом уровне создать наднациональные структуры, которые бы обеспечивали более тесное

сотрудничество европейским странам. Это создавало бы новые возможности учитывать и национальный аспект в эпоху глобализации.

В заключение я хочу сказать, что в современной германской политике отсутствуют какие-либо великие цели и задачи. Надо сказать, что от этого страдает и федеративное правительство. Мы стараемся осуществлять реформы, менять законы, но в целом, как и везде в мире, на первом плане стоит известная поговорка: «Не хлебом единым жив человек». Возникает закономерный вопрос: «А где же те великие цели, великие идеалы, для которых надо работать?» Заканчивая свое выступление, я хочу сказать, что, вполне может быть, это правда, что великие цели исчезли. Но я уверен, что даже маленькие цели, маленькие представления могут быть осуществлены, прежде всего, на региональном уровне.

Роль Ф.
ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛ-ДЕМОКРАТИЯ
И СОТРУДНИЧЕСТВО ЕС — РОССИЯ

Очень сложно выступать последним докладчиком, в условиях, когда нет времени для ведения дискуссии. Поэтому я ограничусь некоторыми фактами. Я нахожусь здесь как представитель социал-демократической фракции Европейского парламента. Эта фракция состоит из представителей 20 социал-демократических, социалистических, рабочих партий из 15 стран Европейского союза. Почему 20 партий, если всего лишь 15 стран? В некоторых странах существуют две партии, или это обусловлено исторически, или обусловлено, как, например, в Бельгии, этническим фактором в Валлонии и Фландрии. У нас 12 партий имеют статус наблюдателя из стран, которые подали заявку на вступление в Европейский союз. Имеется также четыре ассоциированных партии, из стран, которые подписали ассоциативный договор с Европейским союзом.

У нас нет партий-членов из стран бывшей Югославии, из Албании, из Болгарии, из Белоруссии, Молдавии, Украины, России. Почему нет таких партий? В этих странах, за исключением Болгарии, отсутствует прямая связь с Европейским союзом. В Болгарии сегодня имеется четыре социал-демократические партии, которые себя так называют. Наш подход состоял в том, чтобы попросить коллег в Болгарии объединиться прежде, чем мы получим от них заявку на вступление. Что же мы делаем в тех странах, которые не имеют определенной связи с Европейским союзом? Мы пытаемся в рамках прямого сотрудничества устанавливать контакты с партиями, или важными общественными группами, профсоюзами, неправительственными организациями, молодежными органи-

зациями, которые близки к нашей идеологии, а в дальнейшем вовлекать их в сотрудничество. Европейский союз поддерживает с этими странами политический диалог. Вследствие этого руководство поставило перед нами задачу к определенным действиям.

В Европейском союзе существует Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Россией, существует программа «ТАСИС», которая является программой поддержки для государств бывшего СССР. Я хотел бы высказать одну инициативу по поводу межгосударственного сотрудничества. Россия и Казахстан получают определенные средства из программы «ТАСИС». Почему бы не подумать о том, чтобы приграничные регионы пользовались инструментами, которые предоставляет программа «ТАСИС», и создали в рамках этой программы совместные проекты? Существуют региональные программы в рамках Российской Федерации. В странах, являющихся членами Европейского союза, существуют такие программы, например, между Финляндией и Карелией. Эта инициатива может быть выдвинута только вами самими, такая инициатива не поступит из центра, потому что для центра это было бы слишком анархичным шагом.

Вторым элементом сотрудничества является то, что существует делегация Европейского парламента по связям с Государственной Думой. Эта делегация состоит из представителей всех фракций. Председателем делегации является женщина, немецкий социал-демократ Констанция Крейль. Делегация сопровождается в административно-политическом плане госпожой Керстен Людике, она также социал-демократ. Этот инструмент также может использоваться региональными структурами Российской Федерации. Немецкие социал-демократы не обязательно должны приезжать только в Москву или Петербург. Являясь депутатом Государственной Думы, Вы, господин Рыжков, можете пригласить в свой регион. Возможно заранее спланировать такую поездку, и я уверен, что такая делегация приедет сюда в ваш регион.

В завершение я хотел бы сказать, что для нас в будущем речь идет о том, что мы хотели бы сотрудничать с политическими партиями. В прошлом у нас был опыт общения с партиями в России, которые называют себя социал-демократическими. Однако это были лишь партии центра, они концентрировались только в центре, они были латентными. Их члены были очень начитанными, очень хорошо информированными о развитии социал-демократии на Западе, о развитии рабочего движения в Западной Европе. Затем они исчезали с политической арены, потом, вдруг, они начинали размножаться, получать новые имена, но они были

абсолютно безуспешны на выборах. Поэтому мы подумали о том, что необходимо уходить от центра.

Мы сознательно попытаемся найти свое счастье в провинции. Я благодарен моему другу господину Шульце за то, что он мне позволил приехать сюда, потому что я увезу с собой мысль о том, что далеко от Москвы существует возможность познакомиться с политической динамикой, о которой мы только мечтаем в Москве. Мы в Брюсселе мечтали о таком лишь, мечтали увидеть эту динамику в Москве, но не увидели. Вы можете быть уверены, что квинтэссенцией моего доклада в Брюсселе будет следующий момент: «Попытайтесь уйти от метрополии, от мышления с позиции метрополии, устанавливайте контакты и способствуйте развитию ситуации в регионах, для того, чтобы вы не оказались в аналогичной ситуации, которая сложилась в Европе». Сегодня в Европе существует новая дискуссия о централизме и регионализме, которая связана не только с приходом новой центральной власти в Брюсселе, но и с тем, что в 15 государствах, членах ЕС отношения между центром и регионами еще до конца не прояснены, не определены однозначно. Как уже заметил Петер Шульце, есть немало членов Европейского союза, которые организованы очень централизованно, например, Греция, Франция, существуют и другие, которые децентрализованы.

Мы хотели бы в будущем попытаться более активно сотрудничать с регионами, и то, что я сегодня узнал, и чему научился здесь, нам поможет на этом пути.

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ВЛАСТЬ И РЕГИОНЫ (второй день)

Салмин А.М.

НОВОЕ ПРЕЗИДЕНТСТВО И ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ: ВЫЗОВЫ, ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Дамы и господа, уважаемые коллеги! Благодарю за приглашение участвовать в дискуссии о проблемах федерации, которые начались здесь вчера. Когда мы слышим в эти дни о происходящей *федеральной реформе*, логично задать себе два вопроса — что *такое нынешний российский федерализм* в действительности, и какое, собственно, территориальное устройство государства оптимально для сегодняшней России.

Уважаемый председательствующий призвал использовать научные подходы к этой проблеме, что лично я могу только приветствовать. Хочу вам напомнить, что ученый — это человек, который называет вещи своими именами, даже когда об них спотыкается. Сегодня мы вдруг иногда запинаемся, с разбегу налетая на вещи и категории, ставшие привычными за последнее десятилетие, поэтому так важно всегда сохранять научное хладнокровие и, по возможности, избегать поспешных суждений. Это относится и к понятию «российская федерация». Сосчитаем до десяти и переведем дух: как бы ни обозначался тип нашей государственности в действующей Конституции, на самом деле его реальный смысл далеко не самоочевиден и определяется политическим контекстом не в меньшей степени, чем текстом Основного и связанных с ним законов. Из Конституции 1993 года с достоверностью следует, прежде всего, то, что «Российская Федерация», наряду с «Россией» — *название* государства (Ст.1, п.2). Краткий и как будто бы ясный текст этой статьи — если кто-то забыл — стал результатом непростого политического компромисса между теми, кто хотел бы видеть Россию «Российской федеративной республикой» и теми, кто готов был определить ее в лучшем случае как «Российский союз суверенных государств». Так все это выглядело восемь — девять лет назад. Времена изменились, и мы изменились вместе с ними, а формула, важная для позавчерашних компромиссов вчерашних властителей дум и вершителей судеб, осталась и зажила своей жизнью в новых контекстах. Это вечная семиотическая проблема знака и означаемого, популярно изложенная в любимой нашим скептически настроенным народом мудрости: «У меня на сарае что только ни написано, а внутри — дрова». Не забудем, что Веймарская республика по ряду уже полузабытых, но тоже политически солидных

причин предпочитала именовать себя «Германской империей», а федерация в Швейцарии, как и встарь, называется «Швейцарской Конфедерацией». Есть еще на свете и Австралийская Республика (английское слово Commonwealth — калька латинского res publica: этим же словом — Commonwealth — обозначала себя и Английская республика Кромвеля) во главе с королевой Великобритании и т.д. Так что же реально скрывалось с самого начала и накопилось впоследствии за формулой «российская федерация»?

Вообще говоря, *федерация* отличается от *нефедерации* только одним, и это одно — отнюдь не относительный объем полномочий центра и регионов, как иногда считают. Объем полномочий Вашингтона (округ Колумбия) в отношении североамериканских штатов и полномочий Лондона в отношении до недавнего времени Ольстера, а теперь и Шотландии примерно одинаков, что не мешает Соединенным Штатам быть федерацией, а Соединенному Королевству — унитарным государством. Можно даже представить себе унитарное государство, в котором сфера компетенции регионов относительно центра гораздо шире, чем у какой-то федерации — дело совсем не в этом. В соответствии с преобладающим сегодня словоупотреблением, федерация — это такая модель, которая предполагает, что характер отношений между государством в целом и его составными частями не может быть изменен без их обоюдного согласия. Если он может изменяться по решению одного лишь центра, это, как говорят англичане, — *деволюция* в рамках унитарного государства, то есть дарованная центром *децентрализация или регионализация*, как ее называют на континенте: в Италии или во Франции, или *автономизация*, как принято говорить в Испании и др. Если по одностороннему решению регионов — это *конфедерация* или *лига*.

Здесь-то мы и подходим к существу вопроса. Сегодня, исходя из буквы закона, а уже не из одного только названия государства, Россия с этой точки зрения — все же, как будто бы, действительно федерация. Как гласит статья 66 (п. 5) Конституции, «статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации...» Конституционное содержание этого внешне широкого понятия — «статус субъекта» — и оказывается ключевым. Если в данном параграфе речь только о возможности выбора между перечисленными в Основном законе «статусами» республики, края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа (такое определение «статуса» следует из пп. 1 и 2 ст. 66), притом, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти *все субъекты Российской*

Федерации между собой равноправны» (ст. 5, п. 4), то наш «федерализм», по сути, формален, чтобы не сказать — фиктивен. Положение едва ли радикально меняется от того, что — в противоречии, кстати, с п. 4 ст. 5! — республики («государства») имеют право на конституции, тогда как остальные субъекты — на уставы (ст. 5, п. 2; ст. 66, пп. 1, 2), а также — единственные из субъектов — могут устанавливать свои государственные языки (ст. 68, п. 2). Так что *реально* обоюдное согласие центра и региона (регионов) при изменении *конституционного статуса* их отношений сводится сегодня к таким возможным для региона изменениям, связанным с переменной статуса, как возможная реализация права на региональную конституцию вместо устава (и наоборот) и на получение (отказ от) права иметь государственный язык, кроме русского. Иными словами, если быть честными перед собой, в указанном выше смысле, — *действительный конституционный федерализм, если он и существует в сегодняшней России — крайне незначительная составляющая российского государственного коктейля*, едва ли определяющая что-то существенное в его «букете». Все остальные его составляющие, кроме перечисленных, определяются центром в одностороннем порядке, в рамках *федерального* законодательного, в том числе конституционного, процесса.

Другое дело, что в соответствии со ст. 11 (п. 3) «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществляется не только Конституцией, но и «Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Это-то скромный пункт Конституции и легализует с одной стороны — подписанные ранее «доконституционные» федеративные *договоры*, а с другой — любые «послеконституционные» двусторонние *договоры и соглашения* между центром и регионами, которые не могут быть пересмотрены в одностороннем порядке в течение срока их действия. Правда, такие договоры и соглашения заключены далеко не со всеми субъектами федерации: активная одна время кампания по их подписанию была приостановлена. И это означает, что на сегодняшний день так называемый *российский федерализм* является собой крайне причудливое зрелище. Почти фиктивная конституционная и в некоторых своих звеньях реально действующая договорная федерация, используя возможности, даваемые, по сути, *не* федеративной конституцией, стала постепенно «вползать» в состояние федерации договорной, притом асимметричной, но застряла где-то на полпути к ней. Как назвать то, где мы сегодня живем, — «полуфедерацией», «недофе-

дерацией» или, по-ученому, «несовершенной асимметричной федерацией с сочетанием зародышевых конституционных и гипертрофированных договорных элементов», — пусть спорят те, кому это интересно или выгодно.

Очевидно, что такое межумочное юридическое состояние Российского государства не могло не вызывать нареканий со стороны как тех, кто стремился довести начатое дело до конца и завершить процесс создания реальной договорной федерации *для всех ее субъектов*, так и тех, кто видел в этом опасность чрезмерного разрыхления государства, вплоть до потери центром рычагов управления федерацией *в пределах ее конституционной компетенции*. Последних особенно беспокоило появление и умножение числа региональных правовых актов, которые противоречили нормам федеральной Конституции, в частности — пунктам 4 и 6 ст. 76, которые описывают положение, когда именно акты субъектов федерации имеют преимущество перед актами федерации вне сферы ее ведения. Так или иначе, с нашей федерацией *ad hoc* что-то надо было делать. Либо доводить ее до «кондиции» полностью конституционно-договорной, при максимальном уменьшении договорной асимметричности, грозившей даже в нынешнем, неполном виде потопить государство в многообразии местных юридических особенностей и частностей. Либо стремиться к построению (преимущественно) конституционной федерации, принципиально отказавшись от подписания новых договоров, признав саму идею их «сплошного» подписания ошибкой, и последовательно и умело настаивая на отказе от уже подписанных. Либо вообще открыто признать, что наша федерация в ее *конституционной* составляющей, по сути, — не более чем *деволюция*, что само по себе ни хорошо, ни плохо. Что название «*Российская Федерация*» — это действительно только название государства, а не описание его территориального устройства, что само по себе опять-таки не хорошо и не плохо. Что и при деволюции *могут* существовать *отдельные* исключения, основанные на отдельных же договорах, чуть-чуть корректирующих выполнение общегосударственной конституции — есть же такие немногие исключения в «автономистской» (не федералистской!) Испании, основанные, между прочим, на договорах, подписанных королевством с территориями еще при их присоединении в XV веке... *Pacta sunt servanda* — договоры надо соблюдать... Но уж вне пределов, очерченных положениями об особенностях, конституция государства должна выполняться неукоснительно.

Почему-то у нас принято умалчивать о том, что отказ от федеративной формы государственно-территориального устройства при жела-

нии может быть произведен в России в рамках чисто *национального*, а не *федеративного* государственно-правового процесса. Чтобы *изменить* конституцию, необходимо собрать 2/3 голосов в Государственной Думе, 3/4 — в Совете Федерации и заручиться поддержкой 2/3 регионов (ст. 108, ст. 136), что — с небольшим отличиями — очень напоминает соответствующую процедуру в США — бесспорной федерации. Ключевым для «диагностики» федерализма является в данном случае «контрассигнация» принципиального для федерации вопроса как самой федерацией, так и большинством составляющих ее частей. Так что с точки зрения конституционных изменений Россия — федерация, по крайней мере, не меньшая, чем США. Это правда — но не вся правда. Дело в том, что наша Конституция предусматривает еще и «запасную» процедуру принятия нового основного закона, для чего необходимо решение 3/5 общего состава обеих палат парламента (легко заметить, что «федералистская» природа Совета Федерации в данном случае и по сути, и чисто арифметически просто растворяется в волеизъявлении «совместной палаты»). В случае принятия такого решения созывается Конституционное собрание, принимающее новую конституцию 2/3 голосов *без одобрения регионов*, или же проводится общенациональный референдум, на котором решение принимается простым большинством голосов — и также *без одобрения регионов* (ст.135). Новая конституция вполне может быть и конституцией унитарного государства — почему бы и нет? Кстати, 3/5 — это заметно *меньше* и 2/3, и 3/4... Таким образом, в целом принять новую конституцию (возможно — не федералистскую) в России значительно проще, чем изменить старую — квазифедералистскую. Одни злые языки утверждают, что так произошло из-за простого арифметического просчета, допущенного нашими почтенными отцами-основателями, другие — что эти отцы-основатели всегда были верными унитаристами в глубине души, и только прикидывались федералистами, подлаживаясь к печальным обстоятельствам эпохи, на которую пришлось их акмэ. Как бы то ни было, эта особенность нашей конституции вполне доказывает, что в России в *конечном счете* реализована хорошо упакованная в яркие федералистские обертки модель деволюции, а не собственно федерализации. Единственное, что юридически отделяет нас от признания первой модели *сутью* нынешней государственно-территориальной организации России — *фактическое* отсутствие на сегодняшний день предусмотренного Конституцией (ст. 135, п. 2) федерального конституционного закона о Конституционном собрании.

В любом случае, однако, какую бы модель из перечисленных в итоге мы ни выбрали, для того, чтобы она была жизнеспособной, необ-

ходимо развитие эффективной судебной системы — главного «шарнира» сложносоставных государственных механизмов, особенно — федеративных. И местного самоуправления, которое снимает часть напряжения с оси «центр — регион» и распределяет его по уровням «местность — регион» и (преимущественно через судебную систему) — «местность — центр».

У меня есть свой взгляд на то, в каком именно направлении надо трансформировать нашу «федерацию», но, увы, *к актуальному сегодня разговору он не имеет ни малейшего отношения*. Я думаю, вы согласитесь с тем, что происходящее сегодня в стране под названием «*федеративных реформ*» можно оценивать по-разному, но все происходящее имеет к *реформе федерации, да и вообще к федерации*, не большее отношение, чем к спорам, наступил уже XXI век или нет. Здесь просто какое-то недоразумение, связанное с употреблением слов, значение которых не до конца понятно. Так, некоторое время назад в одном довольно высоком ведомстве состоялся семинар с участием ученых с математическим образованием и чиновников без такового. Чиновники озабоченно спросили ученых, работающих ныне экономистами и политологами, когда в стране наступит, наконец, давно обещанный хаос (ударение на первом слоге). Ученые немного удивились такой постановке вопроса, но стали честно рассказывать про второй закон термодинамики, энтропию и даже про конец света, чем заслуженно лишили себя остатков уважения со стороны практических людей, которые на самом деле просто имели в виду хаос (с ударением на втором слоге), то есть попросту — бардак или что-то подобное, но не хотели использовать таких слов при людях интеллигентных. А все дело-то было — в ударении. В нашем случае все дело в слове «*федерация*», которым у нас кто угодно обозначает все что угодно, когда угодно и для чего угодно. С его реальным содержанием мы как будто бы разобрались. Тогда что же в действительности происходило у нас в последнее десятилетие под названием «*федерализация*»?

Начнем издали — с того, как вообще исторически складывалось российское государство. Как однажды сказал Жан-Поль Сартр, «история ничего не объясняет и никого не оправдывает». Не знаю, как в нашем случае дело обстоит с оправданием, но очень многое из того, с чем мы сталкиваемся сегодня, проводя реформы, объясняется российской историей. Так же, как очень многие черты современного германского федерализма или испанского автономизма, или французской регионализации тоже могут быть поняты только в контексте истории этих стран. Вчера в этом зале немало говорили о германской модели федерализма,

ссылаясь при этом на историю, насчитывающую столетия. Так вот, Россия начинала примерно с той же стартовой позиции, что и Германия в свое время. Это было тоже чрезвычайно децентрализованное государство или даже вовсе не государство. Мы можем вспомнить удельный период — сочетание различных властей, которые находились друг с другом в очень сложных династических отношениях, точно так же, как и в Германии. Дальше, однако, пути Германии и России расходятся. Если Германия в рамках Священной Римской империи германской нации развивает своего рода квазифедерализм в рамках определенного квазигосударства, то Россия идет по другому пути, который я бы в системе привычных для Западной Европы категорий условно назвал «испанским». Испанская Реконкиста, с точки зрения последствий для государства, более всего напоминают как раз русский опыт продвижения на Восток при одновременной централизации государства. Испания в своем вековом (и почти одновременном с Россией) развитии достигла очень высокой степени централизации — как и наша страна. (В скобках скажу, что вообще российский опыт централизации гораздо более похож на испанский, чем на французский, с которым его постоянно зачем-то сравнивают — может быть, по традиции глядя на отечество преимущественно через очки М. М. Сперанского, а не через лорнет Н. М. Карамзина). И параллельно этой специфической централизации в процессе продвижения на восток, юг и запад — и в связи с ней, как ее оборотная сторона, как дополнение — возникало такое явление, как *особые статусы некоторых территорий*. Так было и в Испании, и в России. Причем эти статусы могли быть и государственно-правовыми, и международно-правовыми. В Испании это Наварра, Страна Басков, Каталония: элементы особых статусов сохраняются до сего времени (например, в Наварре — с 1492 года, в силу договора, подписанного тогда и касавшегося налоговых привилегий этой территории). А теперь взгляните на Россию. У нас на протяжении XVII—XIX веков возникает очень централизованное государство, также допускающее особые статусы некоторых территорий или экстерриториальных единиц. Особый статут даруется, например, Екатериной II башкирам, особые статуты были у казачьих войск, особые режимы у царства Польского и у Финляндии — это международно-правовые казусы. У Хивы и Бухары было особое положение, у Урянхайского края — и это, повторяю, в рамках в высшей степени централизованного государства. Такова была историческая архитектура Государства Российского.

На этапе его преобразований, особенно когда возникают кризисы этого государства, история вспоминается, и определенные территории

начинают требовать для себя особых статусов. По смутным воспоминаниям и аналогиям даже те, у кого их исторически не было. Так мы видим, например, как в начале 90-х годов в Татарстане вспоминают историю завоевания Поволжья. Говорят, что это было несправедливо, что можно было сделать все по-другому, и требуют заключить особый двусторонний договор, задним числом как бы компенсирующий несправедливость 1552 года. Что-то подобное, но в более радикальной версии происходит в Чечне. Точно так же в Испании, по мере реформирования испанского государства, в 1970—1990-х годах вспоминали об истории присоединения к Испании определенных территорий, и история становилась более живым явлением, чем текущая жизнь.

Вернемся теперь к 1990-м годам. Если кто забыл — а и не мудрено забыть, начиналось все в конце 80-х гг. с лихорадочных попыток спасти разваливавшийся СССР: фиктивную «федерацию» с издевательски фиктивным правом республик на выход. Его создатели и оформители не учли в 20—30-х, что, когда кончается сила, в том числе сила обмана и самообмана, начинает действовать право, какое ни на есть, и при этом действовать с удручающей буквальностью. Они слепо верили в свою силу — не хотелось бы думать даже про них, что на потомков — то есть хотя бы на их собственных детей и внуков — им было просто наплевать. Их пример — другим наука, всем тем, кто наскоро громоздит какие-то юридические конструкции в расчете на то, что это *так себе* — декорации, а решают все сила и ловкий PR. Именно в самом конце 80-х годов, основываясь на все той же порочной логике, перестали вдруг подавлять или игнорировать требования «повысить статус» со стороны фиктивных АССР и других специфических территориальных единиц фиктивных «федераций» РСФСР, Грузинской ССР и других — формально даже не федеративных, но многосоставных. Цель была, очевидно, — «утопить» как котят мятежные и подозрительные ССР в море всяких вдруг «глас обретших» автономий: а эти чем хуже? После развала Советского Союза точно так же, опять на основе той же логики, стали «топить» так называемые «республики в составе РСФСР» (затем — РФ) в стихии регионализации всех и вся. Россия формально становится территориальной федерацией, но не без греха. Чечня пытается вообще уйти, по крайней мере, формально, а Татарстан согласен *остаться* в РФ только на основе двустороннего договора. И следующая, третья, очередь «утопления»: этот особый договор, в свою очередь, пытаются утопить и растворить вначале в «федеративных договорах», а затем и в двусторонних договорах и соглашениях центра со всеми желающими. Постоянные попытки унифицировать все регионы, непременно подогнать их под общий ар-

шин приводят к все большему расслаблению государства. Так обычно и бывает, когда естественное многообразие предельно неумело пытаются втиснуть в прокрустово ложе чрезмерной искусственной унификации: рано или поздно максимум прав получает даже тот, кто о них и не заикался. И в этот-то самый момент, вместо того, чтобы уравнивать уже становящуюся опасной вольницу за счет развития местного самоуправления и судебной системы, губернаторов делают избираемыми, формируют из них половину верхней палаты парламента и предоставляют им парламентский суверенитет...

Следующий этап развития Российской Федерации, таким образом — 1997 год. После того, как практически во всех регионах губернаторы становятся избранными, после того, как на основании Конституции 1993 года меняется состав Совета Федерации и он обретает ту форму, которая предопределена Конституцией, начинается децентрализация. Децентрализация и федерализация — разные вещи, у них разная логика и разная конституционная форма. Децентрализация или регионализация, как это называют во Франции и в Италии, — по сути нечто близкое тому, что англичане называют деволуцией. Во всяком случае — это не федерализация. С 1997 года у нас начинается именно реальная, отчасти — хаотичная децентрализация государства. Эта децентрализация приводит к той точке, в которой мы сегодня находимся. В ответ на удачные или неудачные эксперименты, более или менее экзотические эскапады федерального центра регионы, в общем, начинают думать своей головой, жить своей жизнью. Они находят свои модели существования.

Отчасти эти модели воплощаются в подписываемых двусторонних договорах и соглашениях, отчасти они возникают де-факто. Основная часть нашего права (я бы не назвал его федеральным), назовем его условно деволуционным правом (позаимствуем этот термин у англичан) — это все-таки не двусторонние договоры и соглашения, а двусторонние соглашения между разными ведомствами, которых очень много. Так возникает реальное право, которое обеспечивает существующую на сегодняшний день модель. Опять-таки, это не хорошо и не плохо, потому что все аргументы, которые в России высказывались исторически в пользу децентрализации (огромные территории, плохие дороги, плохая погода, климат, несчастливый на большей части территории России, различные уклады), использовались как сторонниками децентрализации, так и сторонниками крайней централизации. Сегодня можно спорить, хорошо это или плохо, но в конкретных условиях 1990-х годов децентрализация была неизбежной реакцией на политику «федерально-

го» центра. Как бы то ни было, в итоге появляется так называемая проблема «рыхлого федерализма» («избыточного суверенитета»), которую сегодня якобы и пытаются решить известными методами. Только эту ли проблему?

Подойдем к проблеме с другой, может быть — необычной стороны. Вдумаемся — а что ценного сегодня в этом так называемом российском *федерализме*? То, что главным образом не собственно *федерализм*, кажется уже ясно, но что тогда? Нам представляется, что это в первую очередь две вещи.

Во-первых, под названием «федерализм» у нас, как и у немцев в конце 40-х годов, создавался один из механизмов, препятствующих возрождению абсолютной централизованной псевдозаконной власти. И у них, и у нас это была реакция на опыт тоталитаризма. У них — сознательная и продуманная, дошедшая до вполне рационального раздела страны на прежде не существовавшие «земли»; у нас — скорее подсознательная, отягощенная советским опытом фиктивного «федерализма» на «национальной» основе, но оттого не менее значимая. Это так, тем более что других важнейших инструментов обеспечения политических свобод — таких, как партии, институты гражданского общества, местное самоуправление — у нас тогда не было. Нет их, по сути, и сейчас, или же они пока остаются в зачаточном состоянии. Не будем забывать об этой реальной составляющей нашего квазифедерализма. Не беремся судить, удалось ли бы нам сохранять в течение десяти лет демократию — пусть несовершенную, пусть хотя бы только на федеральном уровне (но, думаем, все же не только), если бы не «своеволие» регионов и не двухпалатный парламент.

Во-вторых, именно на уровне регионов осуществляется сегодня то, чего нам как воздуха не хватает пока на местах — проявляется местная инициатива, возникает опыт ответственности за собственные дела.

Что же такое сегодня Российская Федерация? Это сочетание конституционной и договорной «федеративной» моделей, но не всерьез, а как бы понарошку, по правилам некоей игры, предполагающей, что обе эти модели могут быть в любой момент объявлены центром недействительными. В той форме, которую принял наш сегодняшний «федерализм», отразилась и многовековая история становления Российского государства, и история сравнительно недавняя — советская и постсоветская. Последняя, при этом, отразилась и в реальной сути нашего квазифедерализма — отчасти подсознательном стремлении с помощью псевдофедералистских механизмов и федералистской риторики избежать повторения опыта тоталитаризма и попытаться жить, хотя бы час-

тично самоуправляясь. В России, из боязни, что лишишься всего, всегда принято требовать с запасом...

Мы видим, что сегодня Российская Федерация подошла к состоянию, когда надо определяться. Из точки, в которой мы оказались, можно идти в разных направлениях. Не обязательно в том, которое предлагается авторами реформы. Можно попытаться, исправляя противоречия нашей Конституции (это не логические ошибки авторов Конституции, это отражение реальной истории), устранить эти противоречия и создать вполне симметричную, работоспособную, как кажется на первый взгляд, федерацию, пойдя по американскому пути. Не надо при этом забывать об одном — Американская Федерация (США) и Федерация в Северной Америке — это вещи, частично совпадающие по объему понятий, частично не совпадающие. Американская конституция дает полное описание Американской Федерации. Но в американской конституции никогда не было ни слова о федеральных территориях, которые существовали в течение XIX — XX веков. Последние исчезли после того, как Аляска и Гавайские острова в 1959 и 1960 годах обрели статус штатов. Вы ничего не прочтаете в американской конституции о федеральных территориях, об особом статусе округа Колумбия, о статусе свободно присоединившегося государства Пуэрто-Рико, о резервациях, которые существовали как форма реализации культурного своеобразия коренного населения Америки. Всего этого в американской Конституции нет, и американское государство как государственно-правовая целостность — это понятие более широкое, чем Американская Федерация. Теоретически этот путь не закрыт и для России даже с поправкой на фактическое существование у нас деволюционной модели. Необходимо очень хорошо понимать, что можно укреплять федерацию, можно делать ее все более и более универсальной. Это естественный путь федерации — развиваться по пути универсализма, а не партикуляризма. Но при этом сохранять особые статусы особых территорий, что является для России исторической особенностью (так же, как и для Испании особый статус некоторых ее автономий). Можно идти по пути, на который мы уже вступили. Все-таки довести дело до конца и подписать договоры, соглашения и потом умножить число этих договоров за счет соглашений с ведомствами и между ведомствами центральными, федеральными, региональными. Превратить деволюционную Российскую Федерацию преимущественно в федерацию договорную. Это тоже путь.

Можно попытаться, отобрав все то, что было дано в 1990-е годы (хотя все отобрать вряд ли удастся), объяснить регионам, что была совершена ошибка, тем более что с частью регионов соглашения подписа-

ны не были. Может быть, сохранить только особый статус Татарстана, который подписал особый договор с Российской Федерацией и т.д. Можно, наконец, попытаться просто принять новую нефедералистскую даже внешне конституцию — как я пытался показать, чисто юридические препятствия здесь не выглядят непреодолимыми. Путей много. Тот, на который мы вступили сейчас (вступило президентство, новая власть) — один из них. Следуя своей логике, сегодня президентство пытается делать определенные шаги, которые могут изменить природу того государства, которое называется «Российской Федерацией», но является таковой с большими оговорками. Очень важно при этом, чтобы общество сумело отделить зерна от плевел: поняло, что для него является действительно значимым в той модели, которую мы называем «федерализмом» и имело волю и силы доказать свою правоту.

Вопросы и выступления

Чернышов Ю.Г. — Я хочу поблагодарить Алексея Михайловича за его доклад: как всегда, у него получился глубокий, четкий и вместе с тем оригинальный анализ проблемы. Мне показались очень интересными исторические аналогии и параллели (в частности, пример с Реконкистой). Если брать историю России, то, как известно, многие пытаются выделять в ней циклы, в которых есть сменяющие друг друга фазы централизации и децентрализации. Очевидно, сопоставление этих циклов позволило бы выявить какие-то универсальные тенденции. Вы уже отметили, что в периоды децентрализации нередко на первый план выходят правовые моменты. Можно ли сказать, что в периоды централизации укрепляющаяся центральная власть, напротив, чаще прибегает к неправовым, силовым методам? Некоторые публицисты уже начинают говорить об актуальности опыта Ивана Грозного. Насколько универсальна такая тенденция и может ли она проявиться в ближайшей истории России?

Салмин А.М. — Во всяком явлении, в том числе и в централизации в России, и в других странах, где она происходила, были и положительные, и отрицательные стороны. В общем, нетрудно объяснить, почему в России по своим причинам (во Франции по своим, в Испании по своим, в Италии, в Германии — по своим) происходила централизация.

Действительно, Иван III и Иван IV централизовали российское государство железом и кровью, подобно тому, как это будут делать во Франции Ришелье и Людовик XIV спустя столетие, а Бисмарк в Германии спустя три века. При этом я бы не решился сказать, что «централизаторы» всегда и везде действовали наперекор обычаю или праву. Право

— в тогдашнем сакральном и династическом его понимании — было так или иначе вплетено в события, имевшие нередко трагический характер. Кстати, и силы, стоявшие за тем, что мы приблизительно обозначаем теперь как «децентрализацию», а тогда понималось как удельная или сеньориальная самостоятельность, старались опереться на право или обычай, но далеко не всегда только ими вдохновлялись и пользовались. Одним словом — «история — не тротуар Невского проспекта»... В середине 1970-х годов я случайно услышал, *как* простой экскурсовод рассказывает обычным людям, которые ходили по новгородскому Детинцу, историю государства Российского, которое раздавило новгородскую республику. И в тот момент я понял, что у нас по-прежнему несколько версий даже уже свершившейся отечественной истории. И она всегда будет несколько по-разному рассказываться в Москве, Петербурге, Новгороде или Казани. В Париже, Тулузе и Страсбурге. В Берлине, Мюнхене и Вене.

Другое дело, что в советский период государство отказалось от права в принципе. Это совсем не то, что злоупотреблять правом или силой в ущерб праву. «Пролетарское» государство рассматривало себя как всемирное по праву «истории», «марксистской науки», а то, что оно таковым не было в действительности, объяснялось временными обстоятельствами, тактическим перемирием между социалистическим и капиталистическим лагерями. Перечитайте Ленина, особенно то, что он писал во время Брестского мира. Троцкого. Сталина. Даже Хрущева. Право в этот период уже не упругая материя, с которой нельзя так или иначе не считаться, даже когда хочешь произвольничать, а в лучшем случае прикрытие для произвола, особенно — когда силенок маловато. Так что и внешняя экспансия, и внутренняя «централизация» в этот период имеют принципиально неправовой характер. Что до последней, то она останавливается в недоумении и бессилии разве что перед семьей.

Наконец — сегодняшняя ситуация. Я попытался показать в выступлении, для чего нам сегодня нужны определенные децентрализация и самоуправление. После опыта большевизма мы можем говорить уже не только о борьбе центра и местных властей под предлогом или на основании права и не о централизации, как следствии идеологического увлечения власти, в принципе не видящей потребности в праве. Сегодня и децентрализация, и централизация — более или менее рациональные управленческие «опции», они должны обосновываться логикой и правом. Если же этого нет, то они становятся произвольными, причем, в отличие от советского периода, за этим произволом уже нет никакой

идеологии. И это повод для раздумий как «децентрализаторов», так и «централизаторов».

Так что в действительности цикличности в истории «централизации» в полном смысле нет. Есть другое. Если мы будем в каждой новой ситуации действовать по правилам предыдущей, мы будем крутиться на месте — на смех потомкам. Как сказал Блаженный Августин, «заблудшие ходят кругами». А история пойдет своим путем.

Ужакин С.Ф. — Есть общественное сознание, есть коллективное бессознательное, которое каким-то образом влияет на государственное устройство. Как, на Ваш взгляд, есть ли потребность в формировании национальной идеи, которая могла бы повлиять на федеративное устройство? Какие зачатки этой национальной идеи формируются сейчас для того, чтобы определить вектор движения дальше?

Салмин А.М. — Я не очень верю во всякие придуманные национальные идеи. Боюсь, что я не очень оригинален сейчас, когда это говорю. В отличие от периода 1996—1997 годов, когда в Волынском заседали довольно большая группа людей, которым поручили — к смущению некоторых из них — сочинить такую идею. Сейчас в России мало людей, которые считают, что национальную идею можно придумать, сформулировать, написать. Я рад, что президент разделяет эту точку зрения. Другое дело, что не может не быть *государственной* идеи. А это очень конкретная вещь, в отличие от национальной идеи. В тех странах, где принято говорить о существовании некоей национальной идеи, она является, как теперь принято говорить, пиаровской версией идеи государственной.

Государственная идея в России сегодня — это некоторые реальности, которые бросают нам вызов. Это вопросы, на которые мы еще не ответили и, может быть, даже никогда не ответим, хотя обязаны это делать. То, как мы на них пытаемся ответить, споря между собой и соглашаясь в чем-то, и создает личность государства и нации (на большинстве западных языков «нация» это и есть, примерно, «личность государства», «государственность», а не «этническая народность», как у нас по большей части). Так же как индивидуальная личность определяется тем, как человек отвечает для себя — или как не отвечает — на «вечный» вопрос о смысле жизни. Эти вопросы можно сформулировать.

Главный вопрос — характер легитимности сегодняшней российской власти. В феврале 1917 года была нарушена естественная легитимность российского государства и было создано псевдозаконное государство. Юридически и по сути проблема еще не решена на нынешний день и правовое состояние в России не восстановлено.

Вторая нерешенная проблема российской государственности на сегодняшний день — проблема церковно-государственных отношений. Существует только видимость ее решения. В каждом государстве она так или иначе решается, причем решение имеет историческое значение и его не так просто изменить — тем более в одностороннем порядке. Единственная часть Веймарской Конституции, которая продолжает действовать на сегодняшний день (на нее ссылается статья Боннской Конституции), регулирует именно отношения между церквями и государством в Германии. В России существует множественность конфессий. Но если говорить о доминирующей конфессии (православии), то существует взаимоисключающие понимания отношений между церковью и государством со стороны государства и со стороны церкви. В российской Конституции записано положение об отделении церкви от государства, но это абсолютно пустая формула, за которой ничего не стоит, потому что реально она может соответствовать атеистическому государству и государству веротерпимому, каким является Великобритания, и государству с доминирующей религией, как скандинавские страны, и так далее. А Православная церковь, между прочим, никогда не отказывалась и не собирается отказываться от определения поместного Собора православной российской церкви — Собора 1917 года, где сказано, что православие является в России господствующим вероисповеданием. Эта проблема может быть решена только на двусторонней основе со всеми конфессиями российского государства.

Третья проблема — это вопрос о территориальном устройстве российского государства, на который мы все здесь второй день пытаемся ответить. Например, на каких основаниях Татарстан находится в составе Российской Федерации? Татарстан — это государство татар или это государство территориальное? Только тогда, когда все эти три проблемы можно будет объяснить детям в школах простыми словами, когда будут написаны какие-то беллетристические произведения, в которых тоже по-разному могут трактоваться эти проблемы, тогда мы сможем говорить о национальной идее. Существует и несколько других вопросов, на которые ответов пока также нет. Но они должны быть даны. Вот это и есть наша «национальная идея».

Емешин К.Н. — Создается впечатление, что сегодняшние реформы государственного устройства России носят вторичный, прикладной характер для обеспечения неких экономических реформ, то есть это некая-то продуманная схема реформ государственного устройства. А есть экономическая программа, и для того, чтобы ее реализовать, придумываются вот эти сложные акции, в том числе и ПИАР, и так далее,

под контроль хотят поставить громадные финансовые ресурсы, перераспределение в пользу местной бюрократии, центральной бюрократии. Вот так стоит задача, а вся реформа государственного устройства вторично приспособливается. Реформа идет как попало и все равно не решит наших проблем государственного устройства. Каково ваше мнение?

Салмин А.М. — Насчет прикладного характера реформы я, безусловно, согласен. Та реформа, которая названа реформой Федерации, имеет, конечно, прикладной характер. Вот только в отношении ли экономической реформы он прикладной? Александр Иванович Герцен сказал как-то: «Все ошибки и преступления, в особенности великие, совершаются по глупости и исправляются по двойной». Экономическая ли реформа — цель преобразования?

Существуют достаточные объясняющие обстоятельства, которые позволяют интерпретировать федералистскую реформу, не прибегая к необходимости экономических объяснений. Традиционно всегда в России существовала некая центральная бюрократия, которая была самодержавной, по крайней мере, начиная с XIX века. После Александра I постепенно складывается такая бюрократия, которая обманывает и губит самодержавие, потому что Россия продолжает традиционно считаться сакральной самодержавной монархией. Но на самом деле в XIX и в XX веках это уже государство бюрократии. Центральная бюрократия начинает все больше и больше не только мешать самодержавию, но и просто определять природу самодержавной монархии. Если наследник, будущий Александр III, оказывается под негласным надзором Департамента полиции, и царская семья по сути постоянно остается до 1917 года под ним, то мы видим, что именно бюрократия становится реальным содержанием самодержавия.

В советский период бюрократия крепнет. Одно время она несколько уступает под натиском «товарищей» с идеями, но затем, обновленная, усваивает эти новые идеи и начинает действовать, используя эти идеи и их носителей вполне бесконтрольно. Более бесконтрольно, чем во времена последних Романовых. Обратите внимание — она поступает с узурпаторами верховной власти жестче, чем с царями. Ленина изолируют в последние его годы, конец Сталина во многом загадочен, а судьба его семьи трагична, Хрущева свергают, Брежневым и последователями во многом манипулируют. Во времена Горбачева все это выходит на поверхность: мы то и дело наблюдаем какие-то действия от имени верховной власти, к которой она не имела или не хотела иметь отношения.

Последним российским императорам недоставало понимания того, что бюрократия для них — иная ипостась революции, и воли, чтобы

опереться в противостоянии ей на народное представительство и самоуправление. Советским правителям — кроме Горбачева — это даже и в голову не приходило. Они либо чувствовали себя всевластными, как Сталин, либо настолько увязали в тенетах «партократии», что даже наедине с собой, кажется, не решались подумать об изменении порядка вещей.

Сегодня это все продолжается — хотя и с теми ограничениями, которые привнесены при Горбачеве и, особенно, при Ельцине благодаря деятельности парламента, региональной децентрализации, элементам местного самоуправления — какие бы справедливо острые суждения мы ни высказывали в адрес этих институтов. Добавился еще и фактор «олигархов», с которыми соперничает бюрократия. По-прежнему, во многом не президентство, не глава государства, а именно бюрократия, перетягивая канат с «олигархами», определяет то, что происходит в стране. И у федеральной бюрократии — свои интересы, которые она с помощью PR умеет представить как общенациональные или, хотя бы, как отвечающие конституционному статусу главы государства.

Скажу об экономике очень немного, поскольку я не профессиональный экономист, а у нас здесь такие присутствуют. Когда я вижу проект бюджета, где делается попытка отказаться от принципа «50 на 50» при составлении консолидированного бюджета в пользу, естественно, не регионов, а центра, и перейти к формуле «65 на 35», возникают вопросы. Как вы думаете, в чьих это интересах? Это не в интересах президентства. Как раз оно-то утрачивает в таком случае целый ряд рычагов, которые позволяют управлять государством при умелой общегосударственной политике. И именно оно становится ответственным за все провалы социальной политики. У нас провалов в этой области больше никогда не будет? Это не в интересах регионов. Это не в интересах народного представительства. Это в интересах «федеральной» бюрократии, ведомств, которые получают возможность создавать у себя новые рабочие места, новые «подъезды», новых заместителей. Вот интерес — а не экономическая реформа — который стоит за российской централизацией, по крайней мере, начиная с определенного момента. По отношению к нему она и носит прикладной характер. И сегодня, как мне кажется, появилась возможность для того, чтобы федеральная бюрократия вновь сказала свое более чем веское слово в своих отношениях с региональной бюрократией. Но, к сожалению, не только с ней. Президентство попало а ловушку. Верховную власть кто-то обманул, ее убедили, что надо выбирать, с кого из противников начать: с региональных олигархов или с отраслевых и финансовых, опираясь при этом в любом

случае на бюрократию. Это проблема, как говорят итальянцы, комара на пляже: предельно ясно, что делать, не ясно только, с кого начать. Однако это ложная дилемма.

Президентство стоит сегодня перед принципиально иным реальным выбором: удастся главе государства сохранить самостоятельность, опираясь на созданные демократические институты, или он утратит ее, наступая на отраслевых, финансовых и региональных «олигархов» с помощью бюрократии, которой будет приноситься в жертву разделение властей по вертикали и горизонтали и заложником которой все больше будет становиться само президентство.

Степанова О.В. — Вы сказали очень правильно, что Конституция 1993 года — это Конституция, отвечающая реальной ситуации в стране в тот период. Ситуация сейчас меняется, и поэтому, наверное, еще не просохли чернила на Конституции 1993 года, когда уже встал вопрос о том, что нам надо менять Конституцию. Особенно перед парламентскими, президентскими выборами эта мысль широко в обществе обсуждалась. При этом каждая из социальных групп и даже партий вкладывала в эту мысль совершенно разный смысл и противоречащие друг другу позиции.

Как Вы думаете, есть ли у России два выхода: или придерживаться конституционного консерватизма в этом отношении (как бы ни была плоха Конституция, не менять ее, потому что подрывается сама основа стабильности, нерушимости данного главного закона), или другой выход — совершенствовать Конституцию. Тогда возникает проблема: в какую сторону она будет совершенствоваться и не увидит ли общество в итоговом документе то, что оно совершенно не ожидало увидеть. Все мы видим инициативы власти, они неожиданные, непродуманные, не обсуждались в обществе, документы иногда неточные с юридической точки зрения (есть какие-то оплошности, ошибки, которые объясняют техническими причинами). Как Вы относитесь к этим спорам об изменении Конституции?

Салмин А.М. — Здесь несколько составляющих. Первая: все-таки любая конституция, даже российская 1993 года, — это не десять заповедей. Любая конституция как плод человеческих раздумий, ошибок, каких-то прозрений, глупостей и многого другого — это, в общем, документ, который не может не меняться. Я не знаю ни одну конституцию с какой-то историей, которая бы не менялась, и даже конституции сравнительно недавние все равно меняются — через определения судов, уточняющие законы и т. д., — формально оставаясь неизменными. Рос-

сийская Конституция — не священная корова. Я думаю, она не может не меняться со временем.

Вторая составляющая: надо исходить из того, что изменение конституции по любым поводам — соблазн, имеющий лишь косвенное отношение к качеству Основного закона. У всякого человека, который что-то думает по поводу государственного устройства, всегда есть соблазн написать конституцию. Еще в советские времена в МГИМО, когда я учился на первом курсе, у нас существовало поветрие — все писали проекты конституции и, кстати говоря, некоторые были не намного хуже той, которая сейчас действует. Написать конституцию — дело гораздо менее сложное, чем себе обычно представляют. Поэтому менять ее надо не тогда, когда можно изменить, а тогда, когда ее не изменить нельзя.

Третья составляющая: в нашей конституции, как и в любой другой, не все противоречия и видимые нелепости являются результатом просчета составителей. За некоторыми из них долгие споры и трудные компромиссы, и не все предметы споров исчезли за последние годы. Достигнутые компромиссы, если повод сохраняет силу, важнейшее основание конституционного устройства, его несущая конструкция. Сук, на котором сидишь, рубить можно, но надо быть твердо уверенным, что ствол — за твоей спиной.

Из этих трех принципов я и исхожу в своем отношении к нашей конституции. В целом я был до последнего времени противником изменения Конституции, считая, что в необходимых случаях можно было обойтись с помощью разъяснений Конституционного суда, принятия федеральных конституционных и обычных законов. Однако сегодня реформы, начатые под лозунгом неизменности Основного закона, сами подводят нас к той грани, за которой сохранять конституцию в неизменном виде становится неудобно и даже опасно.

Меняя способ формирования Совета Федерации (неужели только во имя того, чтобы лишить губернаторов неприкосновенности?), мы создаем опасное противоречие между его функциями и составом. Как следствие — начинаем мудрить с каким-то Государственным Советом — либо бессильным, либо грозящим стать третьей палатой парламента, что потребует конституционной реформы... Не лучше ли тогда просто (на основании поправки к Конституции) сделать Совет Федерации избираемым населением — и не обязательно по формуле «два члена СФ от региона»?

Идея фактически ограничить местное самоуправление вплотную подводит нас к пересмотру статьи 12 Конституции, в соответствии с

которой оно — не часть системы государственной власти. Такая отмена — более простой и более честный путь к решению проблемы прямой и обратной связи между местным самоуправлением и остальными этажами государственного здания.

Есть и еще одна конституционная проблема, возникновение которой не было спровоцировано нынешними реформами, однако они позволили увидеть ее в новом свете. Это проблема «престолонаследия». В Российской Конституции есть зияющая брешь. Речь идет о ситуации, когда президент уходит в отставку, а затем по какой-то причине оставляет свой пост и премьер-министр, становящийся исполняющим обязанности президента. Когда составляли Конституцию 1993 года, видимо, не думали, что такая ситуация может быть реальной. Между тем, Конституция не предполагает механизм занятия поста кем-то еще. В этом смысле создание семи округов во главе с семью «вице-королями», «наместниками» или представителями президента в федеральных округах, как они официально называются, подталкивают к решению этой проблемы. Дело в том, что если такая ситуация возникнет, то самыми естественными наследниками ушедшего главы государства станут не Совет Федерации, который не имеет конституционного права на наследование, а теперь еще и дополнительно ослаблен, не Государственная Дума, а как раз эти семь «наместников», прямо назначаемых главой государства. То есть, мы потенциально оказываемся в точности в ситуации Китая в 1920-х годах, когда в один прекрасный день китайцы проснулись и обнаружили, что единого государства больше нет, фактически же на территории Китая существуют несколько государств.

Литвинов М.В. — Складывается такое впечатление, что центральная власть в последние годы очень своеобразно видит принципы федерализма и дает право регионам делать все, что они хотят, а потом уже каким-то образом пытается это регулировать. Я хотел бы услышать Ваше мнение в связи с очень старой экономико-политической идеей Сибирской автономии. Дело в том, что в современной истории последних 5—7 лет эту идею хотел реанимировать Александр Лебедь после того, как стал губернатором Красноярского края. Чисто политически это не удалось. Сейчас экономически пытается реанимировать эту идею Аман Тулеев, перераспределив бюджетную, налогооблагаемую базу и прочие. Как, на Ваш взгляд, будет реагировать нынешняя центральная власть на эти тенденции, если они будут продолжаться? Речь уже идет не о каком-то узком регионе с национальными особенностями, а о попытке создать более широкую экономическую и политическую структуру, потому что политической она станет безусловно.

Салмин А.М. — Я не знаю, как будет реагировать центральная власть на эту проблему. Этот вопрос скорее к центральной власти. Здесь очень сложно давать какие-то прогнозы, и я не пророк. Но я вижу, как уже сейчас ведет себя центральная власть в тех сферах, где ее политика определилась. Учитывая наметки бюджета на следующий год и заявления представителей центральной власти, можно сказать, что центральная власть у нас сегодня, в общем-то, централизаторская. Любая попытка децентрализации на любом уровне, на уровне нынешних регионов или каких-то теоретически возможных регионов будет восприниматься ею скорее негативно. С другой стороны, она, в общем, сама в каком-то смысле вступила на тот путь, о котором Вы говорите, то есть на путь создания семи «суперрегионов». Это первый шаг на пути образования крупных территориальных единиц, хотя пока как будто бы обещают, что следующих не будет. Здесь позиции могут быть разными, можно быть сторонником децентрализации или, наоборот, сторонником централизации. Но, во всяком случае, тот, кто не хотел бы распада России или, по крайней мере, существенного ослабления Российского государства, превращения его в квазиконфедеральное образование, на сегодняшний день должен был бы скорее поддерживать ту модель, которая существовала в последние годы. Как мне кажется, одной из немногих реальных гарантий сохранения целостности Российского государства является множественность и относительная слабость российских регионов. Если бы к 1991 году регионов было семь, то шансов на сохранение единой России было бы гораздо меньше и судьба государства была бы сегодня другой.

В обозримом будущем стране предстоит испытание на разрыв по оси Запад — Восток. Мы все еще говорим, что нужно интегрироваться в мировую экономику, но мы уже в нее интегрировались, это свершившийся факт. Если посмотреть изменение доли экспорта российских регионов с середины 80-х годов по сегодняшний день, то, по данным МИДа, это рост с 5% до 20%. Чуть меньше 40% внешней торговли России приходится сегодня на Европейский Союз. С другой стороны, Россия все больше открывается на восток, в сторону Азиатско-Тихоокеанской системы, которая все больше обретает черты организованного сообщества. Иногда говорят, что США — это тоже страна и тихоокеанская, и атлантическая, что не мешало ей всегда сохранять единство. Однако в США после гражданской войны проводилась специальная политика, направленная на сохранение целостности американского государства именно по оси Запад — Восток, в частности, программа строительства железных дорог и других транспортных путей. Без такой специальной

политики в России проблема сохранения целостности может оказаться достаточно острой. В этом контексте идея автономизации Сибири и создания на основе сибирских регионов какого-то единого региона или суперрегиона может восприниматься амбивалентно в зависимости от того, чего мы хотим. В нынешней ситуации создание таких больших регионов будет работать на децентрализацию России в отрицательном смысле, то есть восприниматься, скорее, как подрыв целостности государства, чем как способ ее сохранения.

Рыжков В.А. — Я хотел бы дать комментарий по поводу сибирского областничества. В ближайшее время нас ждет один очень интересный сюжет. Представитель президента в Сибирском округе господин Леонид Драчевский уже сказал о том, что он планирует создание Совета округа, в который по должности войдут губернаторы этого округа и председатели представительных органов власти регионов, входящих в Сибирский федеральный округ. Это в высшей степени интересный сюжет, потому что эти же люди составляют Совет ассоциации «Сибирское соглашение». Два этих образования: Совет округа во главе с Драчевским и «Сибирское соглашение», представляющее собой свободную ассоциацию сибирских регионов, неминуемо вступят в некоторую институциональную и политическую конкуренцию. Дело в том, что «Сибирское соглашение» занимает среди восьми ассоциаций России совершенно особое место. «Сибирское соглашение» представляет собой самую организованную региональную ассоциацию. Эта ассоциация менее раздираема противоречиями, чем «Волга», или «Северный Кавказ», или даже «Северо-Запад». По экономической мощи «Сибирское соглашение», видимо, самый сильный регион с точки зрения и экспортного, и промышленного потенциала. «Сибирское соглашение» имеет очень высокую степень интеграции своих структур, и в рамках соглашения работают аграрный, промышленный и другие комитеты. Одним из зримых достижений «Сибирского соглашения» является авиакомпания «Сибирь», которая была создана по решению «Сибирского соглашения». Сейчас авиакомпания осуществляет авиаперевозки по маршрутам Москва — Барнаул, Новосибирск — Москва, Кемерово, Новокузнецк, Томск и занимает пятое место по объему авиаперевозок в Российской Федерации. «Сибирское соглашение» создавалось еще в годах как очень сильная и самоуправляемая ассоциация.

Совет же округа, который создает Драчевский, — административная система во главе с представителем президента. Очень интересно, как будут развиваться взаимоотношения административной структуры во главе с заместителем президента и свободно самоуправляющегося

сообщества под названием «Сибирское соглашение», которое имеет свой бюджет, свой исполком, свои программы развития, включая транспорт, инфраструктуру. Сейчас «Сибирское соглашение» занимается созданием единой угольной системы Западно-Сибирского региона, которая будет обеспечивать снабжение городов Сибири углем, и так далее.

Что касается сибирского областничества, то здесь не все так просто. Я был недавно у нас на территории бывшей ВДНХ, подходил к могиле Ядринцева — она разграблена, разрушена. Это наш стыд и позор, что могила великого сибирского просветителя и идеолога сибирского областничества, человека, который вписал золотые страницы в историю Сибири, находится в таком состоянии. Я надеюсь, мы все вместе сможем поправить хотя бы что-то в этом вопросе.

Рыжков В.А.

ТРЕТЬЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА: НОВОЕ МЕСТО В НОВОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ РЕЖИМЕ

Мой доклад будет состоять из трех частей, вполне по гегельянской схеме: тезис — антитезис — синтез. Первая часть доклада будет называться очень просто: «Дума». Это тезис. Антитезис будет называться «Совет Федерации». Синтез будет называться «Путин и парламент». Первая часть будет с открытым финалом, вторая также с открытым финалом, с проблемой в конце. Третья часть должна завершиться трехчастной симфонией, большим апофеозом. Хотя, честно говоря, апофеозом также с проблемами.

* * *

Итак, часть первая — «Дума». Здесь я попытаюсь ответить на два фундаментальных вопроса. Первый: как удалось сделать Думу пропрезидентской и лояльной? Второй вопрос: останется ли она таковой и впредь?

Как удалось сделать то, что никогда не удавалось сделать Борису Николаевичу? Все 1990-е годы у Бориса Николаевича была одна головная боль. Это парламент. Все годы президент находился в тлеющем и иногда обостряющемся конфликте с Государственной Думой. Апогеем этого конфликта стала весна 1999 г., когда вся страна, прильнув к телевизору, смотрела выступления лидеров фракций, в том числе и мое выступление, по вопросу об импичменте Б. Н. Ельцина. Я думаю, что ответ на вопрос о том, как Дума стала лояльной, лежит, во-первых, в том, как были проведены выборы осенью и зимой 1999 г. Во-вторых, в сценарии ухода старого и прихода нового президента.