

Наконец, я хотел бы сказать слова благодарности в адрес тех, кто непосредственно обеспечивал работу оргкомитета: Алексея Михайловича Бетмакаева, Геннадия Петровича Шейды, Мирры Васильевны Кашаевой, Павла Владимировича Рубцова, Сергея Анатольевича Усольцева. Спасибо и всем тем, кто оказывал нам помощь.

Мы благодарим всех участников: спасибо за то, что вы пришли, за то, что вы участвовали, за то, что мы вместе создали очередной очень качественный «срез» общественных настроений. Теперь 2001 г. будет запечатлен в скрижалях истории, и наши с вами мысли останутся как отражение этих настроений.

Я думаю, что наша конференция – действительно один из успешно развивающихся элементов гражданского общества на Алтае, и ради этого стоит тратить время. Спасибо всем огромное!

ДНЕВНИК АШПИ № 14. РЕСПУБЛИКА АЛТАЙ И РЕФОРМЫ В ЭКОНОМИКЕ И ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ РОССИИ



Место проведения – Горно-Алтайск, конференц-зал здания Правительства и Эл-Курултай Республики Алтай.

Дата проведения – 16 июля 2001 г.

Учредители и организаторы конференции – Алтайская школа политических исследований (ответственный организатор), Фонд Фридриха Эберта (ФРГ), Правительство и Эл-Курултай Республики Алтай.

ОТКРЫТИЕ КОНФЕРЕНЦИИ

Зубакин С.И. – Уважаемые коллеги! Здесь присутствует значительное количество людей, которые занимаются экономикой, изучают ее и непосредственно работают по ее развитию. Я думаю, что в результате работы этой конференции будет польза для наших специалистов, для правительства Республики Алтай и в теоретическом, и в практическом плане. Мы должны обсудить и обозначить место Республики Алтай в Сибирском регионе и в целом в России, место в проводимых реформах и преобразованиях, сделать определенные выводы, наметить планы дальнейшего развития. Я говорю по большей части в том аспекте, который касается наших интересов. Я знаю, что здесь прозвучат очень серьезные доклады по вопросам экономического развития и реформ, и приветствую это. Я уверен, что эти доклады будут положены в основу решения тех вопросов, которые касаются реформирования экономики и в целом политической сферы Российской Федерации.

Я предлагаю предоставить возможность для ведения сегодняшнего мероприятия нашему уважаемому гостю Владимиру Александровичу Рыжкову, депутату Государственной Думы. Я извещаю вас, что это не первая наша встреча. Владимир Александрович с нашими коллегами, друзьями, гостями был на нашей территории примерно в это же время в прошлом году – тогда проводилось аналогичное мероприятие. Владимир Александрович очень много полезного сделал для нашей республики, даже учитывая то, что это важное мероприятие проводится здесь по его инициативе. Пожалуйста, Владимир Александрович.

Рыжков В.А. – Спасибо огромное, уважаемый Семен Иванович! Спасибо огромное, уважаемый Даниил Иванович! Для нас действительно большая честь и большое удовольствие быть здесь, на территории Республики Алтай, встречаться с вами. Я вижу здесь много людей, которые у нас не первый год принимают участие в конференциях. Я хочу поддержать то, о чем сказал Семен Иванович, что это приносит очень большую пользу для наших регионов – для Алтайского края и Республики Алтай. Благодаря таким конференциям, таким форумам, круглым столам, и Россия в целом, и Европа узнают лучше наш регион, увидят его привлекательность, его перспективу. Это уже сейчас дает отдачу, в том числе экономическую, для развития нашего региона.

Мы действительно стремимся к тому, чтобы на наших конференциях, которые становятся уже традиционными, обсуждать самые важные проблемы развития страны. Сегодня у нас будет два заседания. Первое будет

посвящено экономическим реформам, и я рад вам сообщить, что мы прослушаем два основных доклада на эту тему. Во-первых, выступит с докладом глава Республики Алтай Семен Иванович Зубакин, во-вторых, с докладом выступит Владимир Александрович Мау, который является одним из самых крупных и известных экономистов страны. Он возглавляет Рабочий центр экономических реформ при Правительстве Российской Федерации, то есть фактически является одним из тех, кто сегодня разрабатывает стратегию и тактику экономических реформ в Российской Федерации. После того, как мы выслушаем основные доклады, мы, естественно, дадим возможность каждому из вас задать вопросы, выступить, прокомментировать, отреагировать на те доклады, которые прозвучат. Мы очень надеемся на ваше активное участие.

Второе заседание будет посвящено реформе власти, реформе федеративной системы, которая активно идет в стране последние полтора года. Речь идет и о реформе Совета Федерации, и о создании семи федеральных округов, и о новой роли Государственной Думы, и о создании Государственного Совета. Происходит много изменений, и очень важно попытаться сориентироваться с точки зрения Республики. Как это выглядит здесь, какие точки зрения существуют. У нас будет четыре основных докладчика на втором заседании – Даниил Иванович Табаев, председатель Курултая Республики Алтай и член Совета Федерации; Петер Шульце, я позже представлю его более подробно; всем вам хорошо известный Георгий Александрович Сатаров и тоже, видимо, вам хорошо известный Михаил Александрович Краснов. Мы договорились таким образом. Георгий Александрович Сатаров сделает концентрированное выступление с общей оценкой реформы власти и реформы политической системы. Михаил Александрович Краснов, который, как вы знаете, целый ряд лет был помощником президента по правовым вопросам, сконцентрируется на судебно-правовой реформе, которая сейчас также активно идет, и коснется в том числе Республики Алтай в самое ближайшее время. Мы также рассчитываем, что и во втором заседании вы примете самое активное и заинтересованное участие. Хочу к этому добавить, что мы планируем издать книгу по итогам конференции, где будут опубликованы доклады, содоклады, вопросы и ответы.

Позвольте мне перед тем, как мы перейдем непосредственно к докладам, представить всех участников, которые приехали в Республику, потому что приехали очень интересные люди, и я хотел бы, чтобы вы были с ними знакомы. Начать я хочу с Юрия Георгиевича Чернышова. Это наш земляк, профессор Алтайского госуниверситета, директор Алтайской школы политических исследований – той самой школы, которая является

ответственным организатором наших конференций в Барнауле и Горно-Алтайске. На нем в основном лежит тяжесть подготовки конференции. Он же будет обрабатывать материалы конференции, будет ответственным редактором книги, которая выйдет по итогам нашего сегодняшнего обсуждения.

Я хотел бы представить г-на Вильгельма Ханкеля. Он представляет университет Вольфганга Гете из Франкфурта-на-Майне и является одним из самых известных германских экономистов. Это имя в экономической науке. Он выступил у нас в Барнауле с очень неординарным докладом по поводу европейской экономики. Я уже представил Владимира Александровича Мау, и вы через короткий период времени услышите его выступление. С особым удовольствием я хочу представить своего друга и коллегу г-на Петера Шульце. Он является представителем Фонда Фридриха Эберта в Москве. Это один из ведущих общественных фондов в Германии, который на протяжении многих лет с нами сотрудничает. Для вас, граждан Республики Алтай, скажу, что он был в Республике уже, наверное, раз девять. Он приезжает сюда практически каждый год, каждое лето или работать, или отдохнуть и очень любит вашу республику. Как говорит Петер, это для него одно из самых любимых мест на Земле. Михаил Александрович Краснов, вице-президент Фонда «ИНДЕМ». Ряд лет он был помощником президента России по правовым вопросам. Специалист, доктор наук, юрист-конституционалист. Г-н Ханс Йоахим Шпангер, ученый секретарь Франкфуртского института по исследованию проблем мира и конфликтов. Он также не впервые в Республике Алтай. Последний раз г-н Шпангер был здесь пять или шесть лет назад, и вот снова приехал к нам сюда. Г-н Петер Леше, профессор университета Георга Августа, г. Геттинген, ФРГ. Он является одним из самых известных в Германии специалистов в области политической системы, конституции, партийной системы и т.д. Я не думаю, что Георгий Александрович Сатаров нуждается в особом представлении, но все-таки я подчеркну, что сейчас он является президентом Фонда «Индем», одним из самых известных российских политологов. Долгие годы, как вы знаете, он был помощником президента по вопросам внутренней политики, так что он много знает и много прошел. Я также хочу представить Элисабет Хедборг. Это один из самых известных шведских журналистов, тележурналист, очень известный в Швеции и Европе. Она впервые у нас на Алтае и принимает участие в работе. Ей все это очень интересно. Она не только выступала у нас в Барнауле, но еще и записывает здесь массу интервью и планирует сделать в Швеции передачу о том, что она здесь увидела и услышала, и о тех людях, которых она здесь встретила. Кроме того, я хочу представить Ольгу Шульце, представитель-

ницу Фонда Эберта, и Светлану Щербакову. Также я хочу представить наших прекрасных переводчиков, которые уже сейчас работают и помогают нам понимать друг друга. Это Руслан Евгеньевич Кокарев и Сергей Львович Виноградов.

Таков, как вы видите, звездный состав участников нашей конференции, приехавших сюда, в Республику. Я могу сказать, что все эти люди с огромным уважением, огромным желанием приехали в Республику Алтай и с огромным удовольствием принимают участие в нашей конференции.

Итак, мы представили друг друга, представили программу конференции, и, если вы не возражаете, мы начнем работать. Я с удовольствием хочу предоставить слово главе Республики Алтай Семену Ивановичу Зубакину.

ПЕРВОЕ ЗАСЕДАНИЕ: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА

Зубакин С.И. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ В СВЕТЕ РЕФОРМ 90-х гг.

Уважаемые друзья! Прежде, чем говорить о социально-экономическом положении и перспективах развития Республики Алтай в свете реформ 90-х гг., необходимо сделать небольшой исторический экскурс в историю реформирования и проведения преобразований в Республике Алтай, начиная с начала 90-х гг. Процессы, которые происходили в России в целом, естественным образом отображались и в Республике Алтай, но имеются некоторые особенности. Эти особенности выражаются в том, что с начала реформ (1991-1992 и последующие годы) руководство, которое стояло в то время во главе Республики, совершенно не воспринимало все действия центрального руководства по реформированию экономики и политической сферы. В то время под коммунистическими лозунгами происходило серьезное противостояние на территории Республики всему тому, что происходило в Российской Федерации. Это, конечно, отразилось на качестве проведения реформ в Республике Алтай.

Если говорить о приватизации, то в целом ее можно оценивать положительно, и она проведена примерно так же, как и по всей России. Необходимо отметить, что приватизация в сфере торговли дала серьезные положительные результаты. Это видно и на рынке в Горно-Алтайске, я имею в виду не базар, а рынок товаров и услуг. Но я должен отметить, что во время приватизации в сфере торговли была допущена серьезная ошибка. В то время не обратили внимания на потребкооперацию, и она в настоящее время у нас фактически разрушена. То, что у нас сейчас в районах имеется только два нормально действующих предприятия, которые дают хорошие результаты, не перекрывает ту ошибку, которая была допущена. В остальных восьми районах районные потребительские общества находятся в стадии банкротства или полностью ликвидированы. В результате этого общий рынок товаров был раздроблен, и сейчас статистика (а погрешности нашей статистики известны) не может учитывать мелких торговцев, которые сейчас есть в каждом самом отдаленном селе, которые также свободно торгуют и в районных селах, и в Горно-Алтайске. В на-

стоящее время показатели розничного товарооборота по сравнению с началом 90-х гг. очень низки, и только в последние два года намечилось увеличение показателей розничного товарооборота.

Если говорить о сфере услуг, то приватизация в сфере услуг шла довольно бессистемно, и создание новых предприятий, поддержка предприятий в сфере услуг не осуществлялись. Сейчас, если мы смотрим статистику, то объем услуг, по сравнению с предыдущими годами, началом 90-х гг., резко снижен и показатели отличаются. Это тоже связано с погрешностью статистики, но мы также знаем, что платежеспособность населения была очень снижена и граждане отказывались от тех форм услуг, которые были привычными и присутствовали в конце 80-х гг. Это привело к тому, что многие предприятия бытовых услуг при приватизации и переходе в частную собственность не нашли своего места на рынке услуг и ликвидировались. Сейчас есть много предприятий и частных лиц, которые занимаются бытовыми услугами, но это незначительно. В этом очень серьезная проблема Республики Алтай.

Если говорить по промышленности и сельскому хозяйству, по приватизации крупных предприятий, то я считаю, что в Республике Алтай происходили те же процессы, что и в России, и то, что есть сейчас, можно перенести и сопоставить с ситуацией в других регионах и в целом в Российской Федерации. Я думаю, что результаты приватизации в той форме, в которой она проводилась, уже становятся тормозом для развития экономики. Почему? Потому что создание акционерных обществ не привело к созданию эффективных собственников, как мы предполагали. В настоящее время уставной капитал крупных предприятий разбит на мелкие части и проходит процесс сосредоточения в одних руках основной части капитала. Проходит совершенно диким образом, когда бывший директор предприятия, ставший председателем АО, с помощью основных специалистов – главных экономистов, бухгалтеров, инженеров – накапливает в своих руках акции, которые были выданы всему персоналу. Это накопление акций происходит через разрушение производства. Косвенным образом руководители были заинтересованы в том, чтобы рабочие покидали свои места и, уходя с предприятия, сбрасывали свои акции. В этом случае акции попадали в руки верхушки правления. В результате таких действий мы на территории Республики наблюдаем несколько крупных предприятий, которые прошли через этот негативный процесс. Я могу их назвать. Это и совхоз-завод «Подгорный», несмотря на внешнюю благополучность этого предприятия, и автоколонна 1931, которая крайне неблагополучна, и ряд других предприятий. Можно сказать, шел процесс первоначального накопления капитала, притом очень неорганизованно, бессистемно и

хищнически. Предприятия практически прекращали свое производство. В результате сокращалось число занятых, акции постепенно переходили в руки представителей администрации этих предприятий. Но этот процесс еще не завершен, и пока не образовалось крупного пакета акций, собственности в руках отдельных лиц. Этот процесс продолжается в более мягкой форме, но проявляется в таких же последствиях.

Я считаю, что и в Республике, и в Российской Федерации в целом необходимо делать шаг, создавать такую систему, чтобы все-таки на предприятиях образовывались собственники, которые владели бы хотя бы контрольным пакетом акций. Тогда управление предприятием может быть и будет значительно эффективнее. Сейчас руководитель предприятия, не являясь толком ни собственником, ни наемным менеджером, экономически не заинтересован в развитии предприятия, и в то же время нет рычагов контроля над ним со стороны коллектива, так как он все-таки обладает каким-то пакетом. Происходит стихийный процесс. До сих пор эти предприятия не нашли себя на рынке, не ведут преобразования, не накоплены внутренние ресурсы для инвестирования в основные фонды. Такая застойная атмосфера сохраняется на большинстве предприятий, и это очень серьезно сказывается на экономике Республики.

Если говорить о реорганизации совхозов и колхозов, то в Республике Алтай она проходила неравномерно и без контроля и регулирования со стороны республиканского руководства. Она большей частью была отдана на откуп районам, а в районах по-разному осуществляли подходы. В двух районах – Онгудайском и Чойском – реорганизация проходила в основном путем выделения крестьянских хозяйств, и там не создано акционерных обществ, ни колхозы, ни совхозы не сохранены. Этот самый болезненный процесс в Онгудайском районе сопровождался резким спадом объемов производства, снижением поголовья скота, разрушением производственной базы, которая была в колхозах и совхозах. Гаражи, тракторные мастерские, нефтезаправки, склады и т.д. оказались беспризорными и разрушались. Основные силы – фермерские хозяйства – оказались с голыми руками, с несколькими головами крупного рогатого скота, с десятками голов мелкого скота, без средств для развития производства и фактически без земельных участков. Это, естественно, привело к тому, что часть крестьянских хозяйств, особенно те, которые были ближе к процессу реорганизации, получила больше материально-технических ресурсов, чем остальные. На их базе сейчас созданы достаточно крупные крестьянские хозяйства, которые уже нашли свое место и на рынке, и в экономике и успешно развиваются. Те крестьянские хозяйства, которые были созданы номинально задачей небольшого имущества, скота и т.д., большей ча-

стью ликвидированы, а некоторые сохранились только благодаря инициативе, энтузиазму тех, кто там работает. Сейчас этот процесс завершается, часть людей отказывается от своих крестьянских хозяйств и становится наемными работниками, а часть еще продолжает пока вести собственное хозяйство, но эти мелкие крестьянские хозяйства практически не товарные и большей частью служат для удовлетворения непосредственных нужд семьи или группы семей и не создают хорошего фона для развития сельскохозяйственного производства.

Другой пример. В Кош-Агачском и Улаганском районах совхозы и колхозы сохранились практически в той же форме, в которой они существовали. Та система реорганизации позволяла оставить эти хозяйства в этой форме. Здесь другой полюс, еще более негативный. При нынешних формах и свободах рынка, когда отсутствует государственный контроль, происходило просто разворовывание того, что было в этих хозяйствах. Под разной маркой менялось руководство. В настоящее время в некоторых хозяйствах ничего нет кроме печати и руководителя. Поголовье снизилось до нескольких десятков голов. Можно привести в пример совхоз «Советский Алтай», который имел десятки тысяч голов овец (около 30 тыс.) и несколько тысяч голов крупного рогатого скота. Сейчас по документам числится 300-400 овец и несколько десятков крупного рогатого скота. Но люди и сами руководители говорят, что этого скота в наличии наверняка нет, он числится только по учету. Вот результат того, что в свое время эти хозяйства не реформировались. То же самое в Кош-Агачском районе. Постепенно поголовье скота в общественном стаде снизилось до такой степени, что его уже не хватает на то, чтобы потихоньку обворовывать. Сейчас те, кто занимался этим делом, задумались о том, где что брать и о необходимости преобразования.

Сейчас мы думаем над этим, и в Улаганском и Кош-Агачском районах сейчас начинается процесс создания промежуточных форм – сельскохозяйственных производственных кооперативов с выделением домовых хозяйств, которые будут полностью самостоятельны, но объединены для каких-то общих дел – механизированных работ, ремонта техники, снабжения, сбыта и т.д. В Онгудайском и Чойском районах сейчас идут процессы кристаллизации серьезных, хороших крестьянских хозяйств, и мы их поддерживаем на уровне всех других хозяйств, которые дают хорошие показатели в производственной сфере. Ряд районов, где ситуация промежуточная, – это Шеболинский, Усть-Канский, Турочакский районы, где эти две грани не так выражены, и Усть-Коксинский район, который сейчас можно назвать *post factum* положительным примером реорганизации, когда в свое время сохранились крупные хозяйства – акционерные общества

и в то же время не тормозилось создание крестьянских хозяйств. Создание крестьянских хозяйств пришлось на то время, когда уже эйфория от крестьянствования прошла, когда люди уже увидели, что нет поддержки от государства, нет техники, ничего нет. Но все-таки часть людей пошла на создание крестьянских хозяйств, добровольно выделившись из крупных коллективных, создали эти хозяйства, но с договорами и соединенными соглашениями с главными коллективными хозяйствами. Крупные коллективные хозяйства реорганизовались, создав центр, который управляет сбытом, снабжением, основным приобретением техники и ремонтом, и мелкие товарищества на базе ферм, которые более самостоятельны и строят свою экономическую жизнь независимо. Они соединены договорами с основным центром. Крестьянские хозяйства, которые отпочковались в свое время, получили соответствующие земельные и имущественные наделы, также работают по договорам с этими более укрупненными структурами. Это оптимальная система, которая сложилась в Усть-Коксинском районе. Но и она сейчас в некоторых хозяйствах может служить тормозом. Акционерные общества, созданные на основе бывших колхозов и совхозов, сейчас юридически есть, а практически в психологию людей еще не вжилось то, что они являются акционерами, собственниками части всей собственности. Они до сих пор воспринимают руководителей хозяйств как бывших директоров и не могут демократично решать вопросы управления, используя свои имущественные и юридические права. Они осознают себя наемными рабочими, тем более, что в этих хозяйствах при реорганизации по-настоящему не приняты меры по выделению земельных паев. Эти земельные паи не выделены, и этому выделению создавались препятствия. Поэтому, при возникновении желания, не каждый может пройти очень серьезные препятствия и выделиться в крестьянское хозяйство. Руководство в таких акционерных обществах осуществляется довольно авторитарно, и в настоящее время я замечаю, что руководство таких акционерных обществ становится препятствием для преобразований. Они заинтересованы, особенно в мараловодческих хозяйствах, в том, чтобы сохранить status quo, когда люди, практически не имея понятия о своей собственности и участии в управлении, фактически являются крепостными в новых условиях, и руководитель ими помыкает или дает подачки. Руководитель препятствует уходу и созданию любых других форм деятельности на его территории. А территория бывших колхозов и совхозов огромна и занимает, бывает, несколько десятков квадратных километров, и на этой территории могла бы осуществляться очень бурно другая деятельность, но, в связи с этой особенностью, любая самодеятельность

на этой территории тормозится и блокируется. Это то, что специфично для Республики Алтай в реформировании.

Позвольте мне кратко охарактеризовать состояние экономики и социальной сферы Республики Алтай, обозначить его корни и условия. В настоящее время на нескольких крупных предприятиях (условно – для нас – крупных, а так, конечно, мелких) – ткацкая фабрика, швейная фабрика, бывший завод «Электросигнал», Ремзавод, идет медленный процесс обновления основных фондов. Эти предприятия начинают находить себя на рынке, получив некоторые ресурсы для преобразования, приобретения новой техники и выпуска новой продукции. Осваивается новый ассортимент, в частности, на ткацкой и швейной фабриках, и постепенно начинается наращивание производства. Но этот процесс очень медленен, и если мы говорим о приросте в процентах, то проценты очень высокие, в том числе и в сельхозпроизводстве и переработке сельскохозяйственной продукции – это производство масла, цельного молока и молочной продукции. Если мы начнем анализировать, то за год особенно рекордным был 1999 г., показатели выше 200%. Но если мы сравним с абсолютными показателями начала 90-х гг. или конца 80-х гг., то эти цифры равняются, самое большое, десятой части от того объема производства, который был. Конечно, мы радуемся этим небольшим подвижкам, но понимаем, что необходима длительная и очень большая работа, чтобы выйти на показатели начала 90-х гг. Как я понимаю, это работа не одного года, а, как минимум, пяти лет. Но все-таки создаются, хоть и с разным успехом, новые производства. Мы сейчас создали производство переработки кедрового масла в Шеболинском районе. Правда, сейчас возникли трудности с рынком сбыта и рекламой этой продукции. Мы построили убойный пункт, а в дальнейшем планируем создать мясокомбинат на границе с Монголией. Сейчас большие проблемы – мы не можем получить живой скот из Монголии, и я выезжаю скоро в Монголию, в том числе в Улан-Батор, и буду вести переговоры с центральным руководством для получения объема для этого мясокомбината.

Я считаю, что в настоящее время мы немного вышли из той ситуации, когда у нас, в отличие от России в целом, не работала конъюнктура по производству пищевой продукции. Еще в 1998 г. мои друзья из Института экономики переходного периода анализировали и говорили мне, что у нас, в отличие от других, более или менее развитых регионов, не развивается пищевая промышленность. Этот процесс действительно был до 1999 г. почти не заметен, и развития не было. Сейчас развитие идет, и мы выделяем определенные ресурсы на поддержку таких предприятий. В частности, была восстановлена переработка молока в Горно-Алтайске, возобнов-

лено производство в некоторых других районах, восстанавливаются и постепенно набирают темпы производства мясокомбинаты. Но то, что сейчас происходит, недостаточно, особенно в переработке мяса. Я считаю, что необходимо очень серьезное перевооружение этих предприятий, потому что та продукция, которая производилась раньше, сейчас не может на рынке найти спрос из-за недостаточного качества и несоответствия уровню требований потребителей. Главная задача в настоящее время – направить инвестиционные ресурсы на перевооружение предприятий по переработке местного мяса.

Сейчас также стоит задача по переработке шерсти и пуха, которую мы решаем, к сожалению не так, как хотелось бы. Это основная продукция. До 2000 г. стимула для развития этих перерабатывающих отраслей не было, потому что цена на пух и шерсть, особенно не переработанные, была очень низкой. Тем не менее, мы проводили постепенно такую работу, создали цех по мойке шерсти в Бийске и начали создавать технологические линии цеха по переработке шерсти на ткацкой фабрике. В настоящее время смонтировано гребное и чесальное оборудование для того, чтобы проводить первичную переработку пуха. Сейчас мы работаем с Научно-исследовательским институтом шерсти и пуха для того, чтобы наладить линию по переработке, и, соответственно, ищем возможности для инвестирования.

Несколько слов об источниках инвестирования. В Республике Алтай существует особый режим регистрации юридических лиц, в результате которой мы привлекаем на территорию Республики юридические лица из других субъектов Российской Федерации, предоставляя льготы по налогам. В свое время были очень серьезные претензии от налоговой службы, от Министерства финансов и других федеральных органов по механизму привлечения. Были некоторые шероховатости и нарушения. В настоящее время механизм полностью отшлифован. Мы получили документ от Министерства финансов, который говорит, что этот механизм легитимен. Недавно состоялся суд по иску прокуратуры, который мы выиграли. В настоящее время то учреждение, которое этим занимается, полностью возобновило регистрацию. В результате этого механизма мы получаем ресурсы, которые включены в настоящее время в бюджет в виде бюджетного целевого фонда развития Республики Алтай. В этом году мы намерены направить за счет бюджета 80 млн. в виде инвестиций на развитие производства и 20 млн. – в социальную сферу. Инвестиции осуществляются в виде льготных кредитов под 10-15% годовых на срок до 2 лет. Сейчас мы планируем увеличить срок до 3 лет. Кроме этого есть еще ряд механизмов, которые позволяют инвестировать и поддерживать наши

предприятия. В 1999 г. у нас было вложено в развитие экономики 30 млн. руб., в 2000 г. – 33 млн.

В результате этой деятельности мы, можно сказать, пожинаем плоды, хотя крайне недовольны тем, что удалось поддержать мало предприятий. Результаты были бы значительно лучше. Сейчас у нас такие показатели: в 1999 г., когда появились первые результаты от этих вложений и повысилась конкурентоспособность нашей продукции (сказался 1998 г.), мы получили такой прирост промышленного производства, при котором индекс физического объема производства составил 171%. В 2000 г. мы получили 107% роста промышленного производства к тем 171%, который был в 1999 г. Также рост сельскохозяйственного производства составил в 1999 г. 23%, в 2000 г. – 103%. Сейчас, в начале года, некоторый застой в производственной сфере и прирост производства был отрицательным, но предварительные показатели на 1 июля говорят о том, что мы это преодолели, и, по сравнению с первым полугодием, идет прирост производства. В прошлом году рост налогов, которые поступают только в бюджет Республики, составил 80%, а за первое полугодие этого года прирост составил 60%. Это, безусловно, очень хорошие показатели, и наша главная задача – увеличить долю собственных доходов в нашем бюджете. Сообщаю вам, что наш бюджет пока очень дотационный, и мы пока получаем большую долю трансфертов. Эти показатели дают надежду на то, что мы за ряд лет сможем выйти во всяком случае на уровень слабодотационных и получать небольшую поддержку от Российской Федерации.

О планах на будущее. У нас особые природно-географические условия – горные условия. Несколько районов находятся в сложной ситуации: минусовые температуры, короткий вегетационный период, различные стихийные бедствия и т.д. Это накладывает серьезный отпечаток на условия развития экономики, на функционирование субъектов и объектов экономики. Но часть территории располагается в благополучной зоне – Горно-Алтайск и т.д. Необходимо отметить, что мы сейчас находимся в тупике. Единственный выход сейчас – на Монголию, да и тот очень узок, потому что международный грузо-пассажирский переход не реконструирован, и пропуск осуществляется очень медленно. Мы вместе с Таможенным комитетом сейчас ведем работу по реконструкции этого пропуска и получим полноценный выход на Монголию. Сейчас мы прорабатываем с Правительством вопрос или, по крайней мере, ставим задачу оценить наши намерения по строительству дороги на Китай через Республику Алтай, минуя Казахстан и Монголию. Мы строим уже дорогу на Восточный Казахстан. В этом году будет в основном построено полотно – выход на Кемеровскую область, на Таштагол. Таким образом, мы практически раскупо-

риваем выходы на все стороны (естественно, традиционный выход, въезд и выезд со стороны Бийска сейчас работает без проблем). Это очень важно для Республики, потому что в условиях транспортной недоступности издержки как на транспортировку составляющих продукции, так и на вывоз продукции очень высокие. Это накладывает существенный отпечаток, и наша продукция не может конкурировать в силу этих больших издержек. Что бы мы ни делали, если мы не сможем создать нормальные условия для транспортировки, наша продукция будет бесперспективна или мало-перспективна на рынке. Поэтому задача создания нормальных условий, удешевления транспортных издержек за счет выхода на другие регионы и создания сети дорог первоначально. В то же время необходимо создать небольшой вакуум в соседних регионах, чтобы спектр реализации продукции был значительно шире, чем сейчас. Выход на соседние регионы и государства позволит это сделать.

Второй вопрос. Если продукция не идет наружу, вне, то потребителя надо привести внутрь. А потребитель – это развитие туризма. Не так много даст нам не прямой доход от туризма в виде различных туристических баз, как приток потребителей. С этим связано и потребление другого вида услуг – художественные промыслы, ремесла, производство различных сувениров и т.д. Это является очень серьезным фактором, и в будущем, если в сельскохозяйственном производстве часть людей будет вытесняться в результате повышения производительности и эффективности, то она может перемещаться в сферу туризма и другие сферы.

То, что связано с энергетикой. Республика Алтай находится на небольшой веточке, которая может отпасть в любое время. Эта ветка выходит на энергосистему Алтайского края. Транспортировка электроэнергии осуществляется с очень большими потерями, и себестоимость электроэнергии у нас очень высока. Сейчас мы перекрестно дотируемся промышленными предприятиями Алтайского края, так как входим в единую энергосистему. Не дай Бог, произойдет выделение территории Республики в отдельную энергосистему – тарифы только от этого фактора увеличатся сразу в три раза. Следовательно, это сразу подорвет все, что связано с фундаментом экономики. Поэтому наша задача сейчас – создание энергетической базы на базе малой энергетики – строительство малых ГЭС и строительство средних и крупных ГЭС. То есть, строительство Катунской ГЭС как в малом, так и в большом варианте снова становится на повестку дня, и мы работаем вместе с Алтайским краем и РАО ЕЭС по энергетике. Но пока подвижки очень слабы, необходимы очень большие усилия для того, чтобы достигнуть того, что намечено.

Теперь то, что касается остального – реформирования жилищно-коммунального хозяйства, улучшения и развития услуг связи (туризм без связи невозможен) и развития социальной сферы и социальных услуг, земельной реформы, которая, конечно, должна иметь свою специфику. Мы ждем решения на федеральном уровне, чтобы потом думать о том, в какой форме реформировать земельные отношения на территории Республики с учетом ее особенностей.

Благодарю за внимание. Я думаю, что основную часть того, что я хотел сказать, я до вас довел. Спасибо.

Вопросы и выступления

Рыжков В.А. – Семен Иванович, в свое время, десять лет назад, одной из самых острых тем, которые обсуждались и в Республике, и в Алтайском крае, и в стране, была тема Катунской ГЭС. Вы сейчас затронули тему энергодефицита и т.д. Каково сейчас мнение в Республике по поводу этого проекта? Я недавно где-то читал или видел информацию, что РАО ЕЭС вновь вернулось к этой теме. А что думает Республика на этот счет?

Зубакин С.И. – Постепенно, с того момента, когда был заблокирован проект большой Катунской ГЭС, понимание и сознание людей изменились. Большинство населения считает, что строительство ГЭС возможно. Тем более, что те экологи, рафинированные ученые из Сибирского отделения Академии наук, которые в основном протестовали в то время, считают, что тогда ошибались, я четко знаю это, общаясь с ними. Их требования по экологии были явно завышены, и они сейчас готовы поменять свои подходы. Я думаю, что сейчас и у населения не будет серьезного сопротивления строительству ГЭС, и если объявить референдум, то большинство наверняка поддержало бы строительство. Другое дело, что пока еще нет инвестиций – это сложно и проблематично, потому что пока в Российскую Федерацию такие деньги не идут. Но мы не теряем надежды и проводим работу как с иностранными инвесторами, так и с РАО ЕЭС совместно с Алтайским краем.

Рыжков В.А. – Семен Иванович, если позволите, еще один вопрос. Год назад, когда у нас была встреча, здесь же, в Правительстве и Госсобрании, выступал глава Майминского района и говорил о том, что здесь сложная ситуация с землепользованием, потому что Катунь по закону – федеральная, приречная зона, берег тоже под федеральным контролем, Чуйский тракт – федеральная дорога, ваши богатейшие леса входят в федеральный лесной фонд. Нам говорили, что сама Республика фактически может распоряжаться только в черте г. Горно-Алтайска, черте поселка

Майма, сел и деревень. Получается, что субъект федерации в этом случае неволен распоряжаться основными природными ресурсами, которые находятся на его территории, в силу того, что это особо ценные объекты. Действительно, получилось так, что Республика – это природный музей под открытым небом. Выяснилось, что кроме огородов и приусадебных участков ничего другого нет. Как Вы, как глава Республики, видите эту проблему, и как Вы практически выходите из этой ситуации?

Зубакин С.И. – Владимир Александрович, Вы задали очень важный вопрос. Мы сейчас носом уперлись в эту стену. У нас действительно в связи с тем, что леса горные и имеют еще и водоохраный порядок, они отнесены к лесам первой группы, особенно вдоль рек, озер, населенных пунктов. В лесах первой группы мы можем отводить земельные участки только через федеральное ведомство и по решению правительства Российской Федерации. А там сейчас мы получили серьезное ограничение, что там можно создавать только объекты здравоохранения и еще немного чего-то. Сейчас, когда мы создаем рекреационный объект, который полезен и не наносит вред экологии, мы не можем получить разрешение на отвод участков в Российской Федерации. Я считаю, что Правительству России надо пересмотреть подход. Во-первых, создать новый нормативный документ, где спектр деятельности в лесах первой группы необходимо расширить и посмотреть направления, которые нужно ввести. Во-вторых, решение вопроса в рамках федерального законодательства необходимо перевести на уровень субъекта Федерации, потому что совершенно нерационально спрашивать разрешение у федерального органа на то, чтобы построить каждую базу, вбить каждый столбик. Мы пока выходили из этого положения совершенно неправовым образом. В Конституции Республики Алтай было записано, что в лесах первой группы этот вопрос решаем мы. До этого контролирующие органы сверху не обращали на это внимание, мы сами принимали решение и выдавали разрешение на участки. Но Конституцию, в рамках общего движения, мы привели в соответствие с федеральным законодательством. В настоящее время возникли ограничения на уровне Российской Федерации, там вдруг проснулись и решили, что, кроме оздоровительных объектов, ни подо что нельзя отводить землю в лесах первой группы. Мы не можем, даже выходя на уровень Российской Федерации, ничего отвести, разместить какой-либо объект. И это там, где мы живем и действуем, где осуществляется основная хозяйственная деятельность. Благо, что леса у нас преобладают. Кроме того, становятся нелегитимными те отводы, которые были у нас раньше. Сейчас юридические органы требуют у нас отменить постановления, которые были приняты по отводу тех прекрасных объектов, которые сейчас пре-

красно работают. Создается юридический казус. Поэтому необходимо сделать все, чтобы перевести это на уровень субъекта Федерации.

Рыжков В.А. – Спасибо, Семен Иванович. Это действительно важная тема. Получается, что вся Республика разом превратилась в правонарушителя. То есть, вы живете здесь, это ваши леса, здесь испокон веков живет народ, и получается, что вы не имеете права ничего делать. Сейчас и в Сибирском федеральном округе, и в Государственной Думе идет работа по подготовке предложений в комиссию Козака по разграничению полномочий, которая недавно создана. Может быть, нам как-нибудь объединить усилия и те практические вопросы, которые Вы поднимаете по лесопользованию, землепользованию, оформить в виде предложений в комиссию Козака с тем, чтобы делегировать субъектам Федерации право самим отводить эти участки. Единственное, что можно было бы сделать, чтобы не было опасения, что это будет браконьерство, грабеж и разграбление, – дать это на утверждение Курултаю, чтобы участки отводились законодательным образом, чтобы не было сомнений, что это делается на пользу народа. Какое-то решение нужно принимать, иначе вы будете в тупике, потому что у вас вся Республика – это леса первой категории.

Ханкель В. – Проблема с производственными кооперативами и рентабельностью их деятельности существует не только в Республике Алтай, она существует по всему миру. Это своего рода кризис коллективной собственности. Поэтому не только здесь, но и во многих других странах возникает проблема с реструктуризацией кооперативов. Будущее за кооперативами, которые занимаются продажами и финансовыми делами. Крестьянин должен сам создавать свой производственный план, но он должен согласовывать этот план с компанией, которая занимается продажами. В качестве своего рода утешения я хотел бы сказать, что это не специфически ваша проблема, она существует во всем мире, и эту проблему можно решить, пути есть.

Шульце П. – У меня достаточно простой вопрос. Почему в Думе не принят закон о концессиях, например, по лесу? Вопрос не связан с правовой формой, это вопрос использования ресурсов. Собственно говоря, неважно, кто является владельцем данного леса – муниципалитет, регион или Федерация. Главное, чтобы использование этого ресурса было законодательно урегулировано. Насколько я понял, вся речная и прилегающая к рекам территория является собственностью Федерации. Кто допустил такую дикую застройку на берегах реки? (*Аплодисменты в зале*).

Зубакин С.И. – Я хотел бы уточнить: к каким объектам относится эта реплика?

Шульце П. – Просто, если ехать вдоль реки, то трудно увидеть наличие какого-либо плана застройки. В Германии, пожалуй, такое было бы невозможным. Наверное, каждый муниципалитет составил бы сначала план использования данной территории, была бы предусмотрена подводка водо- и электроснабжения, организация вывоза мусора, все это было бы занесено в соответствующий кадастр, а муниципалитет получил бы большое количество налогов за счет этого использования.

Зубакин С.И. – Я сначала отвечаю на первый вопрос о трансформировании производственных кооперативов в другие формы и создании крестьянских, фермерских единоличных хозяйств. Я думаю, что объединение их в бытовые кооперативы – это вопрос далекого будущего. Дело в том, что мы пока далеки от того, чтобы непосредственно приступить к тому, о чем Вы говорите и что действует в мире, потому что у нас еще сознание людей на том уровне, на котором они говорят: «Мы сможем прожить только коллективным трудом, вместе». Здесь, конечно, еще сказывается старая идеология, которая, как бы мы ее ни критиковали, сохраняется. Пока общее мнение населения не позволяет, мы не можем этого делать. Поэтому нам необходимо постепенно доводить людей до осознания того, что, во-первых, земля им нужна, а во-вторых, что они готовы работать своим хозяйством индивидуально. Наши люди пока еще к этому не готовы. В связи с этим непосредственный переход от колхозов и совхозов к сельскохозяйственным производственным кооперативам – это максимум того, что возможно сделать. Со временем, когда мы накопим опыт работы в СПК, когда люди почувствуют, что им нужна отдельная земля, что они могут трудиться отдельно, мы поставим на повестку дня вопрос и о их реорганизации.

По лесу. Лесные ресурсы находятся в совместной собственности Российской Федерации и субъекта Федерации. Это довольно непонятное и расплывчатое положение. К сожалению, еще нет серьезного разграничения полномочий, и каждый субъект – Российская Федерация или субъект Федерации – действует по принципу: кто сколько сам отхватит и сколько полномочий возьмет. Пример этому – когда мы сами отводили участки, когда этого не позволяло российское законодательство. Необходимо более четко обозначить порядок осуществления этих полномочий, что за кем закрепить. Тогда ситуация будет более управляемой. С другой стороны, то, что мы обсуждали, – это особо охраняемые леса. Везде – и в Германии, и в Соединенных Штатах Америки есть леса, которые признаны особо охраняемыми. Там особые условия. У нас проблема в том, чтобы в этих особо охраняемых лесах, по российскому законодательству, субъект Федерации не может принять решение о любых объектах, только с разреше-

ния федеральных органов. Это очень длинная процедура, и зачастую сверху не видно того, что нам надо, и мы иногда получаем отказы. А в части лесов второй и третьей групп нет ограничений, особенно в лесах третьей группы. Там мы распоряжаемся без проблем. Там ведутся промышленные лесозаготовительные рубки, правда, в небольшом объеме по экономическим причинам. Мы ведем лесное хозяйство, в этом деле практически не ущемлены и сами решаем вопросы и т.д. Вопрос возникает только по особо охраняемым территориям.

И по вопросу концессий. Концессия наверняка нужна и по вопросу лесосечного фонда. Это, видимо, следующий шаг. Но первый шаг сделан. Нам разрешено предоставлять лесные участки в аренду и притом на долгосрочный период – до 50 лет. В данном случае этого практически достаточно, чтобы решать основные проблемы.

По поводу застройки Вы совершенно правы. У нас это делалось и пока еще делается бессистемно. Только сейчас мы заказали работу, первый опыт работы – природный парк, чтобы поставить его в рамки всех хозяйствующих субъектов, в том числе и по выполнению требований по застройке и размещению хозяйственной деятельности. С другой стороны, мы заказали генеральную схему развития, освоения и использования ресурсов Телецкого озера. Если Вы побываете на Телецком озере, то скажете то же самое – совершенно бессистемно. К сожалению, сейчас пока реакционное освоение земель происходит явочным порядком, без генеральной схемы. Эту схему мы на Телецком озере сейчас создаем. Следующий шаг – это, безусловно, побережье Катунь. Необходимо создать такую генеральную схему с учетом всех требований и правил и экологии, и современного уровня коммунального хозяйства, и градостроительства и т.д. Это мы будем делать обязательно и вводить этот процесс в рамки цивилизованного регулирования.

Рыжков В.А. – Семен Иванович, большое Вам спасибо за выступление и за ответы на вопросы. Поверьте, представитель Республики, может быть, хорошо знает эти темы, но нам было очень интересно услышать о реформировании сельского хозяйства и промышленности региона. Особенно интересно было услышать о проблемах законодательного регулирования, потому что вы – совершенно особая республика, и о ваших планах на будущее. Большое спасибо. Сейчас у нас есть возможность послушать доклад Владимира Александровича Мау и задать ему вопросы.

Мау В.А.
ДВА ЭТАПА ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

Добрый день! Прежде всего, мне хотелось бы поблагодарить Семена Ивановича, Даниила Ивановича и всех присутствующих за внимание, оказанное нашему семинару, нашему обсуждению. Я сам три года пытался приехать на Алтай, но каждый раз что-то препятствовало. Наконец, я добрался, за что я очень благодарен и руководству Республики, и организаторам конференции. Это действительно очень интересная поездка, потому что еще раз убеждаешься, что не только проблемы, которые стоят перед разными регионами страны, даже включая Москву, но и успехи и продвижения очень похожи. Причем работает универсальный закон: чем труднее было раньше, чем тяжелее был спад в силу объективных и субъективных обстоятельств, тем энергичнее начинается подъем, когда политика становится более ответственной, объективные обстоятельства выправляются. Я слушал Семена Ивановича и думал, что на примере Горного Алтая повторяются те же экономические закономерности, которые были не только в России, но и практически во всех переходных экономиках.

Одна из закономерностей очень проста, но на первый взгляд не очевидна. Дело в том, что сейчас, по прошествии 10 лет реформ, стало совершенно очевидно, что, чем последовательнее и решительнее проводились реформы в самом начале, тем проще и мягче оказался переход к рыночной экономике для людей. А в тех случаях, когда или правительство страны, или руководство региона пыталось пересидеть, переждать на протяжении нескольких лет в начале, проблемы не решались, а усугублялись, и следующему руководству доставалось, как правило, очень тяжелое наследство. В этом смысле Семену Ивановичу можно даже посочувствовать, потому что, действительно, то, что происходило с Республикой в середине 90-х гг., было тяжело и по глубине спада, и по тем тенденциям, которые начинались в Республике. Поразительно то, что падать-то в Республике было почти нечему. На самом деле, Республика очень благоприятная – здесь не было тяжелой оборонки, которая переставала финансироваться. Я, может быть, скажу неприятную вещь, но глубина кризиса Горного Алтая, на мой взгляд, порождалась скорее излишней осторожностью, если мягко сказать, начальной фазы. Поэтому остается только приветствовать, что и экономика растет, и, насколько я понимаю, аэропорт наконец откроется. На самом деле, аэропорт – это символ. В Новгород – один из самых прогрессивных регионов – самолетом полететь нельзя, там нет аэропорта, а в Горный Алтай скоро будет можно. Может быть, вы здесь этого не за-

мечаете, а, смотря из Москвы, это действительно удивительный показатель.

Я еще раз хочу подчеркнуть, что то, что происходит в регионе, происходит и по всей стране – со своими проблемами, особенностями, дискуссиями. Я буду говорить о федеральных взглядах, наших взглядах на подход к реформам и еще раз хочу зафиксировать, что тот экономический рост, который начался последние два года, – это рост, связанный прежде всего с ответственной политикой, а уже потом – со всякими ресурсными и конъюнктурными факторами. Часто говорят, что девальвация, высокие цены на нефть способствуют росту. На самом деле это не так. Гораздо быстрее растут как раз те посткоммунистические страны, где нет нефти, где не было обвальной девальвации. Да и мы сами в 90-е гг. прошли периоды и низкого курса рубля, и высоких цен на нефть. Однако тогда был глубокий спад, а теперь рост. Это еще раз говорит о том, что главное – это сама экономическая политика. Главное для роста на федеральном уровне – это ответственная макроэкономическая политика, то есть политика сбалансированного бюджета, ответственная и осторожная денежная политика, гарантии прав собственности, политическая стабильность. На этом фоне начинается рост, потому что можно сколько угодно иметь высокие цены на нефть и иметь спад, потому что все остальные параметры политики неэффективны.

Второй этап экономических реформ, который начался сейчас, в 2000 г., и который основывается не на факте прихода нового президента, а на завершении первого этапа, решении задач макроэкономической и политической стабилизации. Второй этап экономических реформ – это, прежде всего, этап создания нормальных экономических, социальных институтов функционирования российской экономики. На самом деле это гораздо более трудный период, чем период макроэкономической стабилизации, поскольку за последние 50 лет несколько десятков стран от Германии до Чили проводило макроэкономическую стабилизацию примерно одинаковыми методами. Строительство институтов – это творчество, это гораздо труднее, потому что институты функционирования экономики гораздо более индивидуальны. Там есть общие закономерности, но гораздо больше творчества как центрального, так и регионального правительства, тем более такой огромной и федеративной страны, как Россия. Мне представляется, что строительство этих институтов будет так или иначе идти в направлении адаптации европейских институтов применительно к России. Я имею в виду не формальное вступление в ЕС, но создание институтов (а в перспективе – общего рынка с европейскими странами), которые так или иначе уже вызревают в нашей стране.

Проведение этой реформы не может быть сведено к проведению чисто экономической реформы, хотя я говорю об экономике. Та программа 2000 г., которая носит название программы Грефа и находится в процессе реализации, изначально включала в себя серию реформ. Она и распадается на серию реформ, причем я бы на первое место поставил даже не экономические реформы, при всей их важности, а судебную реформу, реформу правоприменения, поскольку, какие бы хорошие законы ни были, они никогда не будут работать, если нет нормальной правоприменительной системы, если нет арбитра, к которому можно обратиться за разъяснением спора, если этот арбитр нечестен, коррумпирован. Я как экономист утверждаю, что судебная реформа сегодня важнее всех экономических реформ.

Продолжая эту тему, я хочу сказать, что нам предстоит серия блоков реформирования – судебная реформа, продолжение и углубление экономической реформы, административная реформа или реформа госуправления и, в дальнейшей перспективе, военная реформа. Нормальный, устойчивый экономический рост может быть только при реализации всех четырех видов реформ. Бессмысленно ждать устойчивого экономического роста только от мероприятий в экономической или социальной областях.

Есть один миф, с которым приходится часто сталкиваться, что мы находимся накануне каких-то тяжелых потрясений, болезненных реформ, сложностей. Конечно, реформы, особенно второй этап экономических реформ, – интеллектуально тяжелая задача для экономистов, законодателей, потому что, в отличие от задач макроэкономической стабилизации, все время приходится выбирать из реальных альтернатив. Нет универсального рецепта всеобщего счастья. Есть одна особенность второго, более тяжелого этапа реформ. На мой взгляд, он социально гораздо менее болезнен, в отличие от макроэкономической стабилизации, где действительно есть проблемы либерализации. Стабилизацию надо либо концентрировать во времени, что тяжело, либо растягивать во времени, и тогда начинается длительный кошмар с высокой инфляцией, девальвацией, дефолтом и т.д. Собственно институциональные реформы, которые нам предстоят, за некоторыми исключениями, скажем, в части жилищной реформы, на мой взгляд, не являются социально болезненными. И то, жилищную реформу можно провести так, чтобы она затронула только зажиточные слои населения. Вокруг большинства реформ – трудового, земельного, пенсионного законодательства – гораздо больше политиканства. Пенсионная реформа задумана так, что в краткосрочный период ее практически никто не заметит. Земельная реформа оставляет столько на усмотрение субъектов Федерации, и на самом деле уже сейчас все эти вопросы регулируются на уровне субъектов Федерации, да и принимаемый

Земельный кодекс регулирует 2% земель, что скандалы и конфликты вокруг этого могут быть объяснены только политической конъюнктурой и политическими амбициями отдельных партий или политиков. Налоговая реформа уже очевидно несет позитивные плоды, о которых говорил сегодня Семен Иванович, хотя и не называя это налоговой реформой. Честно скажу, что, когда еще четыре года назад мы задумывали налоговую реформу, мы, во-первых, не верили, что это будет возможно при нашей жизни; во-вторых, не рассчитывали, что это даст такой бюджетный эффект. Когда мы задумывали резкое снижение подоходного налога и выход на плоский подоходный налог, то идея была, я должен сознаться, даже не повысить собираемость налога, а сделать государство более честным, чтобы государство объявляло тот налог, который оно реально может собрать. Вот откуда 13% плоского налога. Не из идеологии, а из примерных расчетов. Мы понимали, что этот налог государство собирать сможет, в отличие от шкалы от 12% до 35%, которую все объявляли, но никто не собирал. Задачей было выйти в более честное правовое пространство. Даже в бюджет 2001 г. не закладывали рост подоходного налога, однако рост произошел, причем очень и очень существенный. Надеемся, что то же самое будет с налогом на прибыль при той налоговой реформе, когда налог на прибыль снижается до уровня 24%.

Одним из центральных элементов политики этого этапа институциональных реформ является очень важная и опять же социально отнюдь не болезненная реформа, называемая «дерегулирование» или «дебюрократизация». Ее реализация, кстати, тоже на 70% зависит от регионов. Часто говорят: «Надо помочь среднему и мелкому бизнесу. Там работают люди, там получают деньги». Но не деньгами же надо ему помочь. Конечно, деньгами можно помогать всем, но лучше деньгами помогать бедным. На самом деле, дерегулирование – это наш ответ малому и среднему бизнесу. Оно включает в себя резкое упрощение регистрации фирм, то есть фактически введение заявительного принципа. Дергулирование включает в себя резкое ограничение возможности по контрольно-проверочной деятельности в отношении предприятий, фирм, ларьков. Причем ограничение и формальное – проверяющая организация для проведения своей проверки может приходить на предприятие или в палатку не чаще, чем раз в два года, и не более чем на месяц, – и фактическое, поскольку вводится запрет на проведение проверочно-инспекционных работ за счет тех, кого проверяют (это было любимым источником дохода при осуществлении проверок). Это фактическое дерегулирование, потому что было принято решение перевести практически все регулирующие нормы из ведомственных инструкций на уровень законодательных актов или, по крайней мере, ак-

тов правительства, чтобы не повторялась ситуация, когда пожарные сами пишут инструкцию, которую нельзя выполнить, а потом сами проверяют, как она не выполняется, с соответствующими поборами и т.д.

Вокруг Трудового кодекса опять же происходят сплошные спекуляции. Новый Трудовой кодекс реально защищает занятых, в отличие от кодекса 1960 г., который всем хорош, но по нему никто не живет и никто всерьез не нанимает работников по старому Трудовому кодексу. В новых фирмах практически все работают на птичьих правах, потому что бизнесу неинтересно развивать легальную занятость при тех ограничениях, которые есть в Трудовом кодексе. Новый Трудовой кодекс, повторяю, с одной стороны, излишне социалистичен, поскольку закладывает большую роль коллективного трудового договора, что, с моей точки зрения, не совсем правильно, но в основном он обеспечивает защиту реальных прав.

Очень важное направление, которое еще не началось и которое очень важно не только для Федерации, но и для регионов – реформа бюджетных расходов. Это следующий ключевой шаг после принятия Налогового кодекса. Надо разобраться, насколько эффективно расходуются бюджетные деньги как федеральным, так и региональными бюджетами. Реформа бюджетных расходов – это не сжатие бюджетных расходов, а изменение структуры бюджета. Мне представляется, что одной из важных задач и для администрации Республики Алтай, и для Курултая было бы создание комиссии по проведению анализа бюджетных расходов. Вопрос, который я задаю всем: нужны ли государственные унитарные предприятия? Не эффективнее ли иметь или государственные акционерные общества, которые, все-таки, за что-то отвечают, или чисто бюджетные организации, которые живут по смете? Семен Иванович критиковал директоров предприятий, которые не имеют мотивации собственника защищать добро, но имеют мотивацию собственника тащить добро. Но ведь ГУП – это то же самое, только с государственной собственностью. Вот предмет проблемы бюджетных расходов. Правительство сейчас создало объединенную комиссию по проблемам дерегулирования и реформе бюджетных расходов (я в ней состою), и это очень важное направление деятельности здесь, в регионе.

Есть очень серьезная проблема защиты прав собственности, но поскольку Семен Иванович о ней уже говорил, я не буду останавливаться на ней подробнее. Кстати, я бы в этой связи довольно скептически коснулся проблемы концессий, о которой говорил Петер Шульце. Мне кажется, что на нынешнем этапе концессионное законодательство России не очень нужно, поскольку концессионное законодательство – это законодательство слаборазвитых стран, выводящее природные ресурсы из-под нацио-

нального контроля страны. Ситуация в России и Республике Алтай сейчас потенциально гораздо лучше, чем в странах, которые идут на концессионные соглашения. Мне кажется, что нормальное правовое регулирование, урегулирование отношений Федерации с Республикой и нормальные налоговые отношения при нынешнем налоговом законодательстве гораздо эффективнее, чем эти искусственные договоренности с потенциальными иностранными инвесторами, выводящие объекты концессии из общего правового поля.

Вряд ли стоит ждать от пенсионной реформы чего-то особенно неприятного. Пенсионная реформа – это просто взгляд далеко вперед. Для нынешних пенсионеров практически ничего не изменится. Пенсионная реформа – это очень ответственный шаг для законодателей, поскольку, создавая пенсионные фонды, мы создаем, во-первых, мощнейший инвестиционный ресурс на будущее, а во-вторых, институты, которые требуют очень осторожного и очень жесткого государственного регулирования, такого же регулирования, как в банке, даже большего. С этой точки зрения, пенсионная реформа – это вызов, но вызов стратегический, над которым нам всем предстоит думать.

И последнее – это реформа естественных монополий. Это тоже очень важная и требующая особой осторожности политика. Но это тема отдельного доклада, о ней можно говорить бесконечно. Но тот факт, что на Алтае стали считать цену на электроэнергию, чего еще недавно не было не только здесь, но и везде, говорит о том, что мы на правильном пути. Спасибо за внимание.

Вопросы и выступления

Рыжков В.А. – Спасибо, Владимир Александрович. Отдадим должное докладчику, который постарался в условиях ограниченного времени дать обзор, оценку всего огромного пакета реформ.

Я думаю, вы согласитесь, что с 1992 г. такого не было, чтобы сразу многие реформы - и пенсионная, и трудовая, и земельная, и налоговая, и естественные монополии, и таможенная, – все это сейчас пришло в движение. У нас есть несколько минут. Может быть, есть вопросы к Владимиру Александровичу или комментарий?

Шалтосова В.Б. – Вся стратегия реформирования национальной экономики, на мой взгляд, имеет существенный главный недостаток: она не предусматривает региональный аспект. Весь механизм реформирования, он одинаков как для развитых территорий, так и для традиционно экономически отсталых территорий, какой является Республика Алтай. И вся

программа Грефа как раз не учитывает особенности этих территорий, все механизмы реформирования одинаковы, а мы уже сегодня можем констатировать такой факт, что при прочих равных условиях любой бизнес развиваться в Республике Алтай более затратно, не конкурентоспособно, с точки зрения цены продукции.

Семен Иванович сегодня говорил очень много о субъективных факторах, а я бы хотела сказать об объективных факторах. Это нерациональное пространственное размещение производительных сил в прошлом, которое сложилось к периоду реформирования. Второе – это суровые природно-климатические условия. Третье – это низкая плотность населения, горная территория, большая протяженность, и при прочих равных условиях любой бизнес здесь становится очень затратным и по цене вообще с соседними регионами не конкурентоспособным. Вот все механизмы как раз таки в реформировании и в программе Грефа не предусмотрены, и для таких территорий не созданы особые условия для предпринимательства, для того, чтобы эти условия выровнялись. И с этой точки зрения, как в советский период Республика Алтай была экономически отсталой территорией, так и в период реформирования она такой территорией остается. И это не столько потому, что кто-то что-то разворачивает, эти процессы касаются всей национальной экономики России, но объективно экономическая среда такая и правовая среда такая была и остается во многом такой. Поэтому мне бы хотелось получить ответ на эту проблему.

Мау В.А. – Спасибо большое. Вы знаете, Вы правы и не правы. Программа Грефа не обсуждает (это была наша принципиальная позиция) специфику регионов (точнее, более поздние версии обсуждают ее). И вот почему. Вы сами говорите, что Вы декан экономического факультета Горно-Алтайского университета. Кто же, как не Вы, может разработать специфическую программу развития Республики Горный Алтай? Почему Вы думаете, что на Малой Якиманке в Москве надо разрабатывать специфическую программу реформирования Алтая? Другое дело: Вы вряд ли назовете, что именно в программе Грефа противоречит устойчивому развитию Республики Алтай. Там этого нет. Все, что предлагается там, – это, наоборот, создание благоприятных условий для того, чтобы регионы к этому адаптировались. Там нет того, с чем Вы были бы, на мой взгляд, внутренне не согласны. Там нет раздела «Республика Алтай», потому что есть Вы. И относительно помощи. Я все-таки напому, какой уровень дотационного финансирования из федерального бюджета идет в Республику Алтай. Федеральная программа не предусматривает сокращение этого финансирования. Более того, вся схема бюджетного федерализма в зна-

чительной своей части ориентирована на решение проблемы выравнивания.

Шалтеева В.Б. – Вступая с Вами в полемику, могу сказать: конечно, факультет наш участвует в разработке программ развития Республики Алтай, но здесь мы говорим о макроэкономической среде, которую ни факультет, ни республика не проектируют. В данном случае мне хотелось бы сказать о том, что здесь нужны механизмы прямого действия, которые бы не зависели от чиновников, от решения и т.д., что касается трансфертов и т.д. Здесь можно было бы использовать такие механизмы: например, при распределении налогов на федеральном и местном уровнях использовать разные ставки. Для отсталых территорий, может, применять даже и нулевые ставки для отчислений в федеральный бюджет. Районный коэффициент по заработной плате – это вообще не рыночный механизм. Здесь нужно было бы, может быть, установить разный минимальный уровень заработной платы для вот таких территорий и для других территорий в зависимости от уровня жизни, от прожиточного минимума и т.д. Такие механизмы, которые бы, конечно, создавали условия для бизнеса. Понимаете? Значит, нужны особые зоны предпринимательства, разрабатывать как бы наднациональные программы для того, чтобы Республика Алтай могла интегрироваться и в экономику сибирского региона, и в экономику приграничных территорий. Вот эти механизмы более действенны. Так или иначе, Республика Алтай, планируя, разрабатывая свою программу, учитывает макроэкономическую среду России и в рамках того законодательства, которое сегодня как бы разработано программой Грефа и всеми направлениями реформирования. Поэтому мне кажется, что здесь как раз есть резерв для того, чтобы все-таки экономически отсталые территории были бы под особым контролем со стороны федерального правительства, потому что тех полномочий и тех возможностей у этих территорий на сегодняшний день просто нет. Иначе они будут, как и в советский период, экономически отсталыми регионами.

Рыжков В.А. – Спасибо. У нас есть еще время для одного вопроса, для одного комментария. Я прежде всего к землякам обращаюсь. Есть ли еще у вас вопросы или комментарии? Спасибо. Тогда я краткое резюме подведу по нашему первому заседанию.

Как мне кажется, несмотря на крайне сжатое время, нам удалось добиться главного: во-первых, мы ясно услышали специфику Республики Алтай. Если сопоставить выступление Семена Ивановича и его ответы на вопросы, и выступление декана экономического факультета, мы услышали, что не все так просто. И особенно я хотел бы обратить внимание на вопросы собственности, которые мы поднимали.

Действительно, макроэкономические и нормативные рамки таковы, что субъект федерации, особенно такой специфический, практически ничем не может свободно распоряжаться. Он скован излишней централизацией, излишним регулированием Москвы. И вот здесь, Владимир Александрович, видимо, действительно стоит серьезно подумать при разработке предложений Козака и при разработке реформ, что есть субъекты федерации, в которых собственность, так называемая совместная, не разделенная между центром и регионами, буквально сковывает экономическую и хозяйственную инициативу.

И второе – то, о чем Вы говорили, что, действительно, нужно подумать о каких-то возможностях люфта между рамками, которые задает Федерация, и особенностями регионов. Потому что абсолютная унификация, на которой часто настаивают представители федеральных ведомств, она не всегда срабатывает в отдаленных специфических регионах. Так что в целом, как мне кажется, удалась наша экономическая сессия, и действительно выявились серьезные нюансы в реформировании, в правовом статусе, и я просто хочу поблагодарить всех, кто принял в этом участие. Сейчас мы сделаем 15-минутный перерыв, и после перерыва первым выступает Георгий Александрович Сатаров. Вторая наша сессия будет посвящена реформе власти.

ВТОРОЕ ЗАСЕДАНИЕ: ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕФОРМА

Рыжков В.А. – Вы помните, в прошлом году мы здесь же с вами обсуждали создание семи округов, обсуждали реформу Совета Федерации, обсуждали создание окружных представительств федеральных органов. И я вспоминаю, как мне рассказывали здесь, в Республике Алтай, в прошлом году историю. Георгий Александрович, история такая. После создания семи федеральных округов стали делать окружную прокуратуру не то в Новосибирске, не то в Кемерово. И тут же обложили все субъекты федерации побором: заставили внести взнос с субъектов федерации на создание этой окружной прокуратуры. Вертикаль обернулась тем, что тут же появился новый побор на создание новой бюрократической инстанции. Поэтому споров очень много, в этом году у нас идет продолжение этой реформы, идет реформа партийная, идет реформа судебная, и у нас есть сейчас возможность продолжить наше обсуждение в этой области.

И первым я предоставляю слово Георгию Александровичу Сатарову, которого вы все прекрасно знаете. Сейчас он является президентом фонда «ИНДЕМ». Пожалуйста, Георгий Александрович.

Сатаров Г.А.
О РЕФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ

Спасибо. Я очень рад, что через 20 лет после первой своей поездки на Алтай я снова здесь. Это замечательный край, замечательные люди. Я благодарен за возможность приехать сюда и выступить перед вами. Итак, я хочу немного поговорить о реформе государственного управления, которая происходит в последнее время в стране. Владимир Александрович Мау немножко разогрел аудиторию передо мной и, главное, он обосновал смысл того, что делается в том духе, что для продвижения экономики нужно реформировать государственное управление, в широком смысле государственное управление. Ну, если немножко подрабаться, о чем здесь идет речь, – в общем-то, речь идет о двух вещах. Первое – это коррекция политической системы, то есть системы власти и системы разработки цели и принятия стратегических решений, и реформирование административной системы, то есть системы выполнения решений.

Надо сказать, что, собственно, последние 15 лет мы только и занимались тем, что реформировали политическую систему, помимо, естественно, реформы в экономике, но практически не занимались реформированием административной системы: то есть системы бюрократии в нормальном смысле этого слова («власти столов», «власти бюро», власти чиновников). Она, в общем-то, осталась такой же, какой была и до реформы политической системы, и в каком-то смысле такой же, какой была до Великой Отечественной войны, в смысле целей, в смысле функций работы аппарата государственных служащих. А в результате накапливался в последние годы колоссальный разрыв между новой политической системой, новой экономической системой и старой административной системой.

Если попытаться вспомнить, что было, в принципе, за последнее десятилетие реально сделано именно в реформировании системы управления, системы реализации решений, то можно, пожалуй, вспомнить единственный крупный шаг – это введение института представителей Президента. Это была некая такая контрольная функция, и то институт был чрезвычайно неэффективен, поскольку это был единственный шаг в сфере административного управления, он не дополнялся другими шагами. Одиночный и плохо привязанный к изменениям политической системы, он «висел» в воздухе и задач своих, в общем-то, совершенно не решил.

Пожалуй, только в 1997 г. власть осознала, что нужно реформировать административную систему. Президент поставил эту задачу в своем По-

слании. В 1997 г. была разработана концепция административной реформы, но она легла на дно самого глубокого ящика в одном из больших административных кабинетов. Правда, потом этот труд перешел в конце 1999 г. вместе с Михаилом Александровичем Красновым в Центр стратегических разработок Грефа и лег в основу уже нового документа, который тогда разрабатывался – он назывался тогда «Реформа власти. Власть для общества». Это был более широкий документ. Там была не только административная реформа. Там была судебно-правовая реформа и т.д. Там и о гражданском обществе было немало написано правильных и хороших слов. О судебно-правовой реформе будет говорить Михаил Александрович, я буду говорить о том, что делалось в реформе государственного управления помимо этого.

Итак, первое: как я оцениваю в целом то, что происходило вот эти полтора-два года? Первое качество этой реформы – это ее абсолютная закрытость. Кто-нибудь из вас читал этот документ «Реформа власти. Власть для общества»? Никто не читал. И это парадоксально. Если документ об экономической реформе был опубликован, с ним можно было ознакомиться, то этот документ абсолютно закрыт. И фактически реформа происходит следующим образом: каким-то случайным образом из нее выдергиваются кусочки, эти кусочки, как считают авторы, каким-то непонятным образом претерпевают некоторые изменения и внедряются в жизнь.

Поэтому следующее свойство этой реформы (повторяю, это опять же моя оценка) – это несистемность. Если этот документ, который разрабатывали специалисты, хорошие специалисты, в общем-то, был системным документом, продуманным, все шаги по реформированию там были увязаны и согласованы, то вот это вот выдергивание, о котором я говорил, приводит к несистемности реформы.

И, наконец, эта несистемность приводит к третьему свойству – несоответствию между целями, из-за которых предпринимаются некие шаги, и средствами, которые используются для реализации этих целей. Я дальше покажу это на примерах.

Итак, я сначала говорил, что реформа государственного управления может быть подразделена на две части: это корректировка политической системы и административная реформа. Все, что происходило до последнего времени, было связано только с первой частью: а именно корректировка политической системы. Давайте вспомним, что же в этой части было сделано. Первая, основная задача, которая ставилась, из-за чего все это происходило, – это укрепление рычагов управления. Это понятно. Теперь, как это делалось.

Первый шаг – это реформирование Совета Федерации. Вы знаете, как это происходило. В отличие от исходного (проектного) документа, это все было видно, и я считаю, что это было ошибочным шагом. Дело в том, что Совет Федерации выполнял все последние годы две очень важные функции. Первое – представительство в Совете Федерации руководителей субъектов федерации склеивало страну. А для нас, как вы помните, это было проблемой. Федерация должна была сохранить целостность, и участие лидеров субъектов федерации в решении федеральных дел было таким склеивающим фактором. Второе: сам состав и механизм формирования Совета Федерации, института несменяемого, в отличие от президента, которого можно переизбрать либо сместить, в отличие от Думы, которую можно переизбрать или распустить, фактически Совет Федерации был таким монолитом. И как только происходили какие-то кризисы, куда все бежали? Бежали в Совет Федерации как некий оплот политической стабильности. Эта реформа, которая произошла, привела к тому, что Совет Федерации потерял первое качество, и, естественно, резкое изменение статусности представительства в Совете Федерации приведет к тому, что он не будет таким независимым оплотом стабильности в случае политических кризисов. По этим двум причинам я оцениваю этот шаг как отрицательный.

Второй шаг. Были введены законодательные механизмы воздействия с федерального уровня на органы власти, на руководителей субъектов федерации, на законодательное собрание субъекта федерации – с федерального уровня на этот уровень. Как цель я считаю это важным и оправданным. Я должен признаться, например, что мы с Михаилом Александровичем Красновым еще в 1996 г. разрабатывали первый проект таких законодательных актов, но тогда у Бориса Николаевича Ельцина не хватило политического пороха для того, чтобы это внедрять. У Владимира Владимировича Путина поддержка и ресурс политический были гораздо больше, и, естественно, он первым делом пошел на такой шаг. В принципе, для решения той задачи – то, что называется вертикаль власти, – вот этого второго шага было бы достаточно. То есть совершенно не обязательно было перекраивать одновременно и Совет Федерации.

Дальше. Как следствие, подчеркиваю, именно как следствие вот этих резких шагов и как некий компенсатор того, что был снижен федеральный статус руководителей субъектов федерации, были введены две новации. Во-первых, аналогичные права были предоставлены субъектам федерации по отношению к местному самоуправлению, как бы продолжен этот механизм, что, на мой взгляд, противоречит Конституции и создает большие проблемы для местного самоуправления. И введен Госсовет как некий

компенсатор, как некая возможность участия руководителей субъектов федерации в решении федеральных дел. Но вы сами понимаете, что это вещи несопоставимые: в Совете Федерации руководители субъектов федерации принимали законы, а здесь они просто советуются с Президентом.

Дальше. Одновременно с этим практически, вы помните, была введена система семи округов. Фактически Владимир Владимирович Путин вместо того, чтобы реформировать действующую бюрократию, внутри действующей бюрократии построил еще такую superbюрократию или надбюрократию. Что, собственно, вменялось в главную задачу вот для этой конструкции, для представителей Президента? Решение проблемы юридических разрывов между федерацией и субъектами федерации. Да, эта проблема была, эта проблема была острая, но опять же я считаю, что для решения этой проблемы, подчеркиваю, этой проблемы, совершенно не обязательно нужно было вводить округа. Пока же, в общем-то, на мой взгляд, получилось следующее: эти новые бюрократические конструкции вместо того, чтобы быть superbюкратией, контролирующей остальную бюрократию, плавно в нее влились, начали размножаться и все более напоминать нашу обычную традиционную административную систему. Ничего фактически нового не появилось. Проблемы для них постоянные – чем заниматься, и проблемы в этом смысле решаемые слабо, потому что Конституцией и законами ничего не подкреплено.

Дальше. Это я говорил о механизмах, о шагах, которые были подкреплены либо соответствующими законами, или указами Президента, но одновременно шли некие другие изменения в политической системе. Ну, например, изменился политический состав Государственной Думы. Впервые в стране, в общем-то, за последние 10 лет законодательный орган стал работать рука об руку с Правительством и Президентом. Я считаю, что это полезно. Единственно, я опасаясь, чтобы это не превратилось в некое подразделение администрации Президента – риск этого всегда есть. Но, по крайней мере, то, что сейчас большинство в Думе поддерживает Президента и Правительство, помогает принимать очень важные законы. Это я как раз считаю полезным. Но вот эта опасность, о которой я говорил, она существует.

И, наконец, идет модификация партийной системы, прежде всего, через законодательство о партиях. Моя оценка (правда, Владимир Александрович Рыжков со мной не очень согласен, но с Григорием Алексеевичем Явлинским я недавно это обсуждал, и мы с ним в этом сошлись): этот закон о партиях какого-то существенного влияния на партийную систему, а значит, и на политическую систему не окажет.

И, наконец, в заключение, – а что же с реформированием административной системы? Вы, наверное, следили, вы знаете, последние чуть ли не полгода шли постоянные разговоры о реформировании Правительства. Проблема назревшая, проблема суперактуальная. Вы подумайте, как устроено наше Правительство. В правительстве есть министры и министерства. Но эти министры ни за что не отвечают, потому что над ними есть огромная куча вице-премьеров. Эти вице-премьеры ни за что не отвечают, потому что у них нет министерств. И в результате получается правительство без ответственности. Вот и в наших документах, которые мы в 1997 г. готовили по реформе, мы предлагали эту ситуацию кардинально изменить. У премьера должен быть всего один заместитель, а работать должны министры. Работать по-настоящему, быть ответственными министрами. Вот сейчас начались разговоры как будто бы о том, что это будет делаться, но дальше, к сожалению, эти разговоры начали смещаться в такую сторону: один – это нехорошо. В Конституции есть такая запись: «заместители» – во множественном числе. Давайте сделаем поэтому два, чтобы нельзя было придраться, чтобы все было конституционно. Как только сказали два, началось: а может быть, все-таки, три? И вы наблюдали, по телевизору регулярно показывали: Касьянов приехал к Президенту обсуждать реформу правительства. У меня такое впечатление: они просто сидят и торгуются – два, три или пять все-таки. Ну а где 5, там снова 12 и т.д.

Дальше. Совершенно противоестественная вещь, которой нет ни в одном нормальном правительстве – это аппарат. Если есть аппарат, зачем вам тогда эти министры с министерствами? Вы уж, пожалуйста, выберите. Хорошо, давайте ликвидируем министерства, а отделы или управления аппарата сделаем министерствами. Либо ликвидируем аппарат. Кто вообще управляет-то? Кто принимает решения и т.д.? Должен быть секретариат премьера и все. Аппарат – совершенно лишняя конструкция. Про это вообще молчат, и неизвестно, будет это делаться или нет. Я хочу обратить ваше внимание: помните, я говорил вам о дефектах этой реформы? Первый, самый главный дефект – закрытость, то есть просто неизвестно, что, собственно, планируется, в каком диапазоне идет эта торговля – один вице-премьер или 15 вице-премьеров? Будет разговор об аппарате или не будет? Допустим, нас с вами, меня это не коснется. Но там же сидит целое правительство. Его лихорадит, оно не может работать, что будет, какие министерства останутся? Да, министерства надо укрупнять, нужно уменьшать число министерств, менять их функцию, менять структуру. Но это опять же все закрыто, никто ничего не понимает, как на большом вокзале во время эвакуации; огромное число чемоданов, и все сидят на них.

И последнее – это дерегулирование, о котором говорил Владимир Александрович Мау, очень важная вещь. Я категорически это поддерживаю. Правда, термин неудачный; у нас не может быть дерегулирования, потому что никогда не было регулирования. У нас было администрирование. Регулирование – это некая альтернатива администрированию. Значит, у нас де-администрирование может быть, де-бюрократизация может быть. Правда, теперь применяют снова термин де-бюрократизация. Это хорошо. Вот это, пожалуй, первый шаг в этой сфере, в реформировании административной системы, соответствующий пакет уже внесен в Думу, обсуждается и, я думаю, осенью будет приниматься. Я считаю, что это крайне существенно, для меня это некое светлое пятно во всем туманном наборе, покрытом дымкой неясности реформирования государственного управления. Спасибо, я готов ответить на вопросы.

Рыжков В.А. – А мы сделаем чуть-чуть по-другому. Сейчас мы послушаем взгляд на те же самые проблемы из Республики Алтай – выступит Даниил Иванович Табаев, Председатель Эл-Курултая, член Совета Федерации, чтобы сопоставить две точки зрения. А потом к вам обоим будут вопросы. Пожалуйста, Даниил Иванович.

Табаев Д.И.
РЕСПУБЛИКА АЛТАЙ И РЕФОРМА ВЛАСТИ В РОССИИ

Прежде всего, я сердечно приветствую всех наших гостей, всех участников данной конференции и желаю хорошей работы и выработки рекомендаций, которые послужат основой для принятия решений как федеральными органами, так и региональными органами власти. Мне думается, что соединение в одной конференции двух проблем – проблемы социально-экономического развития регионов, и в том числе Сибири, и проблемы реформирования органов власти, я думаю, совершенно правильно. У меня нет доклада. Мое выступление родилось в ходе заседания. Я постараюсь остановиться на некоторых вопросах, возможно, дополнить выступление уважаемого Сатарова Георгия Александровича. Я хотел бы остановиться на трех вопросах. Первый – это общественно-политическая ситуация в Республике Алтай. Второй – о процессах, происходящих в России по реформированию органов власти, укреплению федерации и взаимоотношениям центра с регионами. И третий – состояние совершенствования местного самоуправления.

Прежде чем перейти к этим вопросам, я бы хотел буквально несколько слов сказать по обсуждаемым проблемам первой части нашего заседания. Вопросы социально-экономического развития республики в перспективе не могут быть решены без глубокого анализа итогов экономической реформы в республике за 10 лет. Что мы потеряли, что мы сохранили, что мы сегодня имеем, чем можем пользоваться? Политическую оценку развития нашей государственности мы дали с вами на наших конференциях и других мероприятиях, проведенных в связи с десятилетием принятия Декларации о государственном суверенитете и десятилетием образования нашей республики. Экономическое развитие республики за прошедшие 10 лет объективной оценки еще не получило.

На мой взгляд, по этому вопросу надо провести специальную научно-практическую конференцию, рассмотреть все аспекты этого вопроса, только после этого мы можем увидеть наши перспективы, наши возможности, которые на первый взгляд видны, но нет глубоких обобщений, анализа, тем более, сегодня мы еще не имеем программы социально-экономического развития республики. После этого нужно действительно разработать программу – не в Москве, здесь, на месте, нашими специалистами. Я полностью согласен, что при проведении реформ не учитываются особенности регионов, в данном случае – Республики Алтай. Здесь очень много своих особенностей, специфики, это горная территория, своя

инфраструктура, горное растениеводство и т.д. Мне кажется, больше всего мы должны использовать те традиционные формы, которые исторически сложились: это животноводство в целом, особенно овцеводство и другие отрасли животноводства. В этой части, конечно, у нас формы и методы есть, но они за последнее время, к сожалению, утеряны.

Говоря об общественно-политической ситуации, я хотел бы подчеркнуть, что она, на мой взгляд, сегодня не очень простая, сложная, напряженная. Хотя сегодня нет пикетчиков у зданий Государственного Собрания и Правительства, требующих погашения задолженностей по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, выплаты детских пособий, эти проблемы не сняты. Задолженность по детским пособиям остается более двух лет и составляет около 160-170 млн. рублей. Остаются долги по коммунальным платежам, по-прежнему большая доля безработных, особенно среди молодежи, и другие проблемы. Бесспорно, социально-экономическое положение республики оказывает влияние на общественно-политическую ситуацию. Кроме того, на мой взгляд, есть еще несколько других причин. Это, прежде всего, заявление в Конституционный Суд, в прокуратуру, которые уже в течение двух лет создают определенную напряженность в республике; проведение других важных мероприятий – Ассамблеи народов республики, принятие концепции по национальной политике и т.д.; взаимоотношения представительной и законодательной власти – здесь проблемы тоже были, наши прекрасно знают; и предстоящие выборы главы республики, выборы депутатов Республики Алтай, бесспорно, тоже создают сегодня определенные сложности во взаимоотношениях в целом и в решении некоторых вопросов.

В области реформы власти имеется еще много, на мой взгляд, нерешенных проблем как политического, так и практического плана. Они требуют глубокого изучения с целью укрепления власти на всех уровнях и федеративных отношений в целом, нахождения баланса интересов между Центром и субъектами Российской Федерации, справедливого решения конфликтных ситуаций, возникающих в этой сфере. В этом плане я хотел бы повести разговор по трем направлениям. Первое – оценка того, что сегодня происходит в России. Совершенно правильно Георгий Александрович говорил о реформировании власти. Мы должны понять, что происходит сегодня в России по реформированию власти в целом, по укреплению федеративных отношений – укрепляются они или ослабляются? Централизация власти – это, я думаю, не укрепление в целом федерации. Это укрепление центральной власти, федеральной власти. А укрепление федерации как федеративного государства, на мой взгляд, наоборот, из поля зрения сегодня уходит. Наоборот, ослабляются сегодня субъекты, которые

составляют основу этой федерации. И в этом плане я тоже согласен с оценкой, данной Георгием Александровичем.

По Совету Федерации я тоже говорить не буду – достаточно хорошо сказано. Конечно, Совет Федерации сегодня практически стал неэффективным органом. Потому что те лица, которые его представляют (представители), практически не избраны законным путем, то есть у них совершенно другие полномочия. Те, кто пришел сегодня туда, на мой взгляд, тоже вызывают большие сомнения – люди, многие из которых не представляют интересов своих регионов.

Я скажу, что наступление федеральных органов на субъекты началось по всем направлениям (это я хорошо чувствую), начиная от использования природных ресурсов и кончая вопросами полномочий. Эти полномочия постепенно изымаются у субъектов, несмотря на существование Конституции, несмотря на существование предметов совместного ведения по 72-ой статье. Они в одностороннем порядке изымаются. Приведу пример этого активного наступления, как я его называю, кавалерийских наскоков, революционного решения по этим вопросам. Подтверждение этого – создание специальных окружных органов. Этим органов не было. Создание федеральных округов привело к созданию множества федеральных окружных органов, например, в нашем Сибирском федеральном округе их более десяти. Я спрашиваю, зачем они создавались, для чего, кем финансируются? Они практически ничего не делают, только занимаются сбором сведений о субъектах, заменяют в определенной степени их полномочия, возникают вопросы согласования. Всякий вопрос для решения надо согласовать с федеральным органом и т.д. То есть, нет прямого выхода на Москву, когда мы многое решали. Даже на проведение каких-то мероприятий надо получать согласие в федеральном округе. Я считаю, что это совершенно ненормальное явление.

На каком основании административно-территориальная карта России перечеркнута сегодня созданием административно-территориальных округов? Вот новая карта России, здесь семь округов, территория России разделена, хотя по Конституции такого деления не должно быть.

Рыжков В.А. – Можно посмотреть? Здесь как бы не видно уже границ существующих субъектов на этой карте. В этом ее особенность. Я правильно понимаю, Даниил Иванович?

Табасв Д.И. – Да. Кроме того, коллеги, также по кадровым вопросам, теперь нужно согласование министра внутренних дел, начальников управлений – тоже. Президент утверждает, а мы никакого отношения не имеем. У нас практически по кадрам, по совместному ведению ничего не остается и по всем другим направлениям. Еще усиление карательной по-

литики, усиление роли правоохранительных органов, допущение беззакония под прикрытием полномочий и при поддержке центральных органов.

Мне кажется, много нестабильности в самих федеральных законах. Они принимаются некачественно, много дополнений, изменений, и субъекты сегодня практически не успевают следить за федеральными законами, а потом, кстати, появляются противоречия, и протесты, и суды по малейшим фактам. Это, к сожалению, факт, и об этом необходимо сказать.

И буквально несколько слов о решении Конституционного Суда по Республике Алтай. Я не могу молчать. Вы знаете, решение Конституционного Суда коснулось вопросов суверенитета, хотя у нас ни государственного суверенитета, ни суверенного государства, ни своего гражданства – ничего мы не установили. Единственное слово «суверенитет» употребили во внутренней жизни как законное обоснование своей государственности. Однако это посчитали незаконным, и далее началась вот эта чехарда вокруг Конституции.

И о местном самоуправлении. К сожалению, сегодня в федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления многие вопросы упущены и ограничены. Сегодня этот закон практически устарел в связи с принятием новых законов в Гражданском кодексе, Налоговом и Бюджетном кодексах, других законов, и практически, на мой взгляд, этот закон подлежит новому принятию.

Сегодня нечетко регулируем вопрос внутренней организации структуры местного самоуправления, полномочий и взаимоотношений между ними, самими муниципальными образованиями, с органами государственной власти, и собственно финансовой и экономической основы наших органов местного самоуправления. Учитывая это, субъекты пошли по разным направлениям, создавая разные уровни местного самоуправления только на уровне сельских поселений, городских, а с прошлого года на уровне районов должны тоже ввести самоуправление. И Республика Алтай тоже перешла к местному самоуправлению еще в 1997 г. в полном объеме, а теперь мы вводим местное самоуправление на уровне районов. Готовится новый проект, я думаю, что новый проект будет принят, учитывая все особенности сложившейся сегодня в России структуры местного самоуправления. Мы приняли переходный период до декабря 2003 г., и все это мы доведем.

По вопросам избирательного права можно сказать, что здесь очень много заложено ограничений прав субъектов, даже прав избирателей, но федеральный закон не идет сегодня на кардинальное изменение избирательного законодательства. Я закончил.

Вопросы и выступления

Рыжков В.А. – Спасибо большое, Даниил Иванович. Теперь у нас есть возможность задать вопросы Георгию Александровичу Сатарову и Даниилу Ивановичу Табаеву: по реформе власти, по округам, по Совету Федерации, по разграничению полномочий между центром и регионами, местному самоуправлению, Госсовету. Вот по этим вопросам, если есть у кого-то вопросы и комментарии, пожалуйста. Господин Леше.

Леше П. – Вы знаете, мне очень понравилось выступление последнего выступающего, потому что он действительно затронул очень важные вопросы административной реформы, которая осуществляется чисто технически или технократически. При этом теряются из виду исторически сложившиеся аспекты на территории отдельных регионов. И я хочу задать также вопрос господину Сатарову (и это тема, которая затрагивалась уже во время нашей первой конференции). Это, прежде всего, вопрос отношений, раздела компетенции, взаимоотношений между Думой и вице-премьерами, министрами, премьером, Правительством и Президентом. И мой вопрос следующий: устроила бы Вас такая ситуация, которую мы наблюдаем в 5-ой Республике во Франции, то есть когда премьер-министр вместе со всем Кабинетом утверждался бы в парламенте и был бы ему подотчетен, был зависим от него, и таким образом президент был бы связан с парламентом через Кабинет, через премьер-министра осуществлялась бы связь.

Рыжков В.А. – Кстати, мне кажется, что как раз Республике Алтай вот эта модель ближе. То есть здесь Курултай, Даниил Иванович, правильно я говорю? Семен Иванович, после Георгия Александровича дайте, пожалуйста, справку о том, как устроена система власти в Республике Алтай, потому что это очень интересно, как в Конституции республики взаимоотношения главы республики и Эл-Курултая отрегулированы. Георгий Александрович, пожалуйста.

Сатаров Г.А. – Я благодарен за этот вопрос, потому что задет, может быть, самый больной нерв нашей политической системы. Я объясню, почему я так считаю. У нас нет системы политической поддержки Правительства через парламентское большинство. То есть, что это означает? Парламент не является опорой Правительства. Дальше. Правительство может быть в любую минуту без объяснения причин и без получения подтверждения этому шагу в законодательном органе отправлено в отставку Президентом. То есть, в одной ситуации Правительство может быть поддержано Президентом, в другом случае – нет. Фактически у Правительства нет поддержки и реальной опоры в президентстве. У нас Пра-

вительство – это висящий в воздухе орган власти. Вот как бы система взаимоотношений между ними. Поэтому, когда мы с Михаилом Александровичем Красновым писали новую редакцию нашей Конституции – на всякий случай (в основном он, я лишь немного в этой части имел отношение к этому проекту), мы там предусмотрели такой механизм: фактически премьер выдвигается Думой, а утверждается Президентом. Естественно, это возможно, если существует большинство, которое может выдвинуть кандидатуру премьера. Если такого большинства не формируется, у нас там предусмотрены страховочные механизмы и т.д. Но, во всяком случае, появляется у Правительства опора. Это первое. И второе: Президент не может просто так, без объяснения причин, без одобрения Думы отправить Правительство в отставку, как это сейчас есть. Ту модель, которую мы придумали, мы с Михаилом Александровичем назвали «правительственной республикой» – есть парламентская, президентская, а мы назвали ее правительственной республикой.

Рыжков В.А. – Спасибо. Семен Иванович, пожалуйста.

Зубакин С.И. – У нас есть особенность, конечно, не исключительная среди регионов: Глава республики (или, условно, Президент, высшее должностное лицо) соединен по должности с Председателем Правительства. И когда Георгий Александрович говорил о количестве заместителей в федеральном руководстве, я соответственно сразу же это принял на себя и начал думать, почему у нас тоже много заместителей? Да по той причине, что Глава республики (высшее должностное лицо) связан непосредственно и с Правительством, и если каждый из министров будет выходить на высшее должностное лицо, то управлять будет очень сложно, тем более, что приоритетные и основные стратегические вопросы должно вести высшее должностное лицо.

Я считаю, что по всем правилам, подходам необходимо в республике разделить: и высшее должностное лицо, Глава республики или Президент, и Правительство. Председатель Правительства должен быть назначаем по согласованию с законодательным органом. И в настоящее время у нас в какой-то мере определенный баланс сформирован: Глава республики предлагает и согласовывает с Государственным Собранием Эл-Курултай основных действующих лиц – это все заместители и также основные министры (финансов, экономики, сельского хозяйства, имущества). Это достаточно, есть и серьезное влияние на происходящие процессы законодательного органа, и в то же время есть свобода в управлении высшего должностного лица. Я думаю, что на данный момент это нормально, некоторые корректировки нужны, и я думаю, что в следующий период, когда

будет новый состав властных структур, эти задачи будут тоже в республике решать.

Рыжков В.А. – Спасибо, очень интересный комментарий. Юрий Георгиевич Чернышов, пожалуйста, Ваш вопрос.

Чернышов Ю.Г. – Я хотел бы, прежде всего, поблагодарить Семена Ивановича и Даниила Ивановича за прекрасную организацию этой конференции. В прошлом году у нас была пробная попытка продолжить нашу конференцию в Горно-Алтайске, и она оказалась очень удачной. Мы тогда издали книгу по материалам барнаульской конференции, и в ней была дана аннотация о конференции в Горно-Алтайске³¹. Надеюсь, что сейчас у нас получится еще более подробный и серьезный разговор, содержание которого мы постараемся отразить в очередном «Дневнике АШПИ».

Я хотел бы задать один достаточно актуальный вопрос, связанный с широко обсуждаемой сейчас проблемой «укрупнения регионов».

Этот вопрос связан и с взаимоотношениями двух наших соседних регионов: Алтайского края и Республики Алтай. Конкретный повод – тот эпизод, когда один из руководителей Алтайского края, Назарчук Александр Григорьевич, очень неаккуратно, на мой взгляд, публично высказал мнение, что пора, дескать, прибраться назад Республику Алтай, присоединить ее к Алтайскому краю, или (другой вариант) своего человека провести на выборах Главы Республики Алтай.

Мы, политологи, обсуждали этот поступок в своих кругах, мы видели совершенно адекватную реакцию руководителей Республики Алтай на это заявление, и, честно говоря, мы не могли найти однозначный ответ на вопрос, в чем глубинный смысл этого заявления. Потому что объективные его последствия получились обратно противоположными, и это вполне можно было предвидеть. Тезис о «воссоединении» не опирался ни на какую реальную правовую базу. Что же касается выборов, то это заявление, на мой взгляд, лишь помогло действующему Главе в его попытках консолидировать «расколотую» элиту Республики Алтай. Сейчас эта элита будет очень настороженно относиться к любым попыткам «постороннего» вмешательства в политическую жизнь. И это вполне понятно.

Я хотел бы отметить, что это не позиция всех представителей власти Алтайского края. Скажем, на конференции, которая была вчера в Барнауле, я специально в кулуарах задал вопрос Николаю Александровичу Чертову, который у нас там был (это первый заместитель главы администрации края). Он сказал, что они вместе с Александром Александровичем

³¹ Дневник Алтайской школы политических исследований № 10. Россия после выборов: перспективы экономического и политического развития. Барнаул, 2000.

Суриковым совершенно не одобряют это заявление³². Вопрос следующий: как вы оцениваете, что это – недалёковидность или какой-то очень тонкий расчет, который никто не может понять?

И еще я хочу высказать пожелание: мы надеемся, что этот эпизод не омрачит отношений между нашими регионами.

Рыжков В.А. – Спасибо, Юрий Георгиевич. Я попросил бы Семена Ивановича и Даниила Ивановича прокомментировать. А Георгию Александровичу, если Вы, Юрий Георгиевич, не возражаете, я бы немножко расширил вопрос вот в каком плане. Очень много разговоров ходит в последнее время об укрупнении субъектов федерации. Вы, наверное, все об этом слышали, следите за этим и т.д. Недавно мы в Думе приняли закон об образовании нового субъекта в составе Федерации, который теоретически позволяет запустить механизм укрупнения.

Механизм следующий: для того, чтобы на базе двух субъектов по этому закону образовать новый субъект федерации, сначала должны проявить такую инициативу два законодательных органа двух соседних субъектов. Допустим, в данном случае, для примера, Эл-Курултай и Алтайский краевой Совет. После этого на территории двух субъектов должен быть проведен всенародный референдум, в котором должны принять уча-

³² Вот как отражена эта ситуация в сообщении АМИ-центра: «Не так давно председатель Алтайского краевого Совета народных депутатов А. Назарчук заявил о том, что он собирается подобрать инициативную группу в Республике, которая бы провела референдум о присоединении к Алтайскому краю. "Я хочу, чтобы республика вписывалась в единую концепцию экономического и социального развития", - заявил тогда А. Назарчук. Вскоре после этого со стороны главы Республики Алтай С. Зубакина последовало возражение. Глава Республики отметил, что в условиях рынка отпали даже самые незначительные основания для административной привязки экономики Республики Алтай к Алтайскому краю. Объясняя причину своего утверждения, С. Зубакин, в частности, отметил: "Некоторые представители властных структур Алтайского края, судя по всему, испытывают ностальгию по тому времени, когда их предшественники безраздельно хозяйничали на территории Горного Алтая. Они властвовали, безжалостно вырубая лес и вывозя все сырьевые ресурсы, не заботясь об их переработке на месте. Прибыли и доходы оседали в Барнауле, а лунные пейзажи после вырубок кедр, захламленные реки и бедствующие животноводы оставались в Горном Алтае". Комментируя сегодня заявление А. Назарчука, глава края А. Суриков сказал, что говорить о республике, как будто это твоя собственность - грубый перебор для политика. "Этот вопрос имеет конкретное отношение к населению края, и для того, чтобы его решить, законодателям нужно узнать вначале точку зрения жителей, а затем, если будет получен положительный ответ, рассмотреть его законодательно", - отметил А. Суриков». – *Прим. отв. редактора.*

стие не меньше половины от зарегистрированных граждан, и за объединение должно проголосовать 50 + 1% пришедших на эти выборы. После этого два законодательных органа должны внести в Государственную Думу идентичный проект законопроекта о внесении поправки в Конституцию России, потому что, как вы знаете, у нас перечень субъектов установлен в Конституции. После этого Государственная Дума должна принять закон о поправке в Конституции двумя третями голосов, Совет Федерации одобрить тремя четвертями голосов. После этого в течение полугода две трети субъектов должны одобрить эту поправку. И только после этого Президент может подписать. Это просто для справки, чтобы не было ни у кого иллюзий, что возможен какой-то легкий, свободный способ объединения. Это мой комментарий, а вопрос к Георгию Александровичу такой: Ваше отношение к идее укрупнения субъектов, и не является ли эта карта, которую нам показывал сегодня Даниил Иванович, первым шагом, или пробным камнем, к укрупнению субъектов? Семен Иванович, пожалуйста.

Зубакин С.И. – Конечно, то, что Вы говорили, ясно каждому, кто хоть немного занимается законодательством. И в том, что Александру Григорьевичу это знал, я не сомневаюсь: он очень грамотный человек. Я думаю, что просто произошла какая-то досадная ошибка. Слово, как говорится, не птица – вылетит, не поймает. Назарчук Александр Григорьевич в кулуарах где-то, встречаясь с нами в самолете и т.д., допускал шуточные высказывания такого же плана. И вдруг почти такой же игривый тон прошел по тому интервью. Я думаю, что где-то Александр Григорьевич ошибся, но не более того. Я не думаю, что там были серьезные планы, намерения решить этот вопрос реально. А другая часть высказываний была возможной и где-то послужила толчком – это делегирование своего кандидата на выборы главы республики. Но это, конечно, не связано было с тем, чтобы потом ликвидировать республику. Возможно, было просто желание получить своего человека.

Я думаю, это серьезно на наши взаимоотношения повлиять не может. Тем более, я прекрасно знаю, что остальное руководство края к этому отнеслось негативно. Видимо, они также оценивают это как какую-то оговорку или ошибку. А в экономическом плане наши взаимоотношения совершенно нормальные. Мы свободно получаем товары от Алтайского края, а край от нас, взаимодействуем, есть договоры между предприятиями, есть взаимные шаги между Алтайским краем и Республикой Алтай по газификации. Мы сейчас вместе, в ногу идем по строительству Катунской ГЭС. Наша реакция, это надо тоже сознавать, была несколько связана с политической конъюнктурой, и мы в какой-то мере этим воспользовались,

но дальше этого дело не пойдет. Небольшой всплеск, и все затихнет, и дальше будем работать конструктивно, нормально.

Табаев Д.И. – Мое отношение и отношение депутатов выражено в открытом письме на имя Александра Григорьевича. Там все изложено, поэтому не буду повторяться. Мне кажется, это не просто заявление, оно имеет очень серьезные корни, потому что эти идеи носят не только в крае (у отдельных лиц), но и в федеральном центре. Это все, на мой взгляд, взаимосвязано, потому что существуют проекты объединения регионов, под это подводится правовая основа. Республики Алтай давно нет в новом проекте Конституции. Осталось там 8 республик, которые имеют коренного населения более 50%. То есть, это не простое заявление, оно продиктовано сверху.

Мы называем Алтайский край и Республику единой землей – «Алтай», и здесь нам делиться друг с другом не надо. Лично от себя скажу, что население Горного Алтая, алтайцы – мирный, гостеприимный народ, и его чувство национальной гордости, чувство любви к своей территории затрагивается не столько из-за политических соображений. Люди хотят сегодня на этой родной земле жить, работать на перспективу, воспитывать детей, сохранять свои обычаи, традиции и культуру. И в этом плане я думаю, что все наше население – не только алтайская, но и русская его часть – не поддерживает сегодня идею укрупнения. Укрупнение регионов – это сложный, длительный путь, и не дай нам Бог дойти до этого!

Сатаров Г.А. – В истории России великие реформаторы неоднократно пытались это делать, это делал Петр, это делала Екатерина, это делал Сталин... Происходило это следующим образом. Сначала страна перекаивалась по-новому на большие куски – генерал-губернаторства и т.д., а потом через некоторое время вдруг начинала дробиться, и все возвращалось к старому. Существуют, естественно, какие-то обусловленные географией, историей, культурой, экономикой некие естественные территориальные единицы. И насилие против них – это не очень разумная вещь. Сталин как резал территории, вы знаете, и ни к чему хорошему это не привело. Самые разные были последствия, в том числе и крайне неприятные. Поэтому я считаю, что проблема укрупнения, прежде всего, не должна решаться искусственно. Если два субъекта федерации находят для себя выгоду в создании единой системы управления, превращения через это в один субъект федерации, если они считают, что они друг друга дополняют, что они свои ресурсы, свои возможности в рамках единой системы управления могут использовать более эффективно, – совет им да любовь, что называется. Если нет, то искусственное укрупнение приведет к неким временным перетряскам, потере управляемости, а через некоторое

время, как показывает история, опять все рассыплется. Так что я считаю это бессмысленным – кроить и резать искусственно.

Шульце П. – Вы говорили о документе, о реформе власти и о том, что власть должна быть приближена к обществу, и что этот документ еще не опубликован и не является открытым. Известно, кто автор этого документа? Это большое демократическое достижение.

Рыжков В.А. – Это Михаил Александрович Краснов. Он немного сейчас расскажет о готовящейся судебной реформе, после чего выступит сам Питер Шульце.

Краснов М.А. О СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ

Я не распорядитель этого документа, я был приглашенный эксперт – вот и все. Я не могу распоряжаться этим документом. Сегодня говорят, что началась судебная реформа, – во всяком случае, от журналистов часто приходится это слышать, и меня это очень нервирует. Это несправедливо по отношению к тем, кто разрабатывал основы концепции судебной реформы, которая была. Мы в этом году (это вообще юбилейный год по многим параметрам) 24 октября будем отмечать десятилетие принятия Верховным Советом РСФСР концепции судебной реформы – первого внятного и очень четкого документа, определившего будущее России. Я хотел бы сказать о том, что она действительно началась, и действительно проходила, и достаточно бурно проходила, начиная с 1992 г. Просто за событиями между Верховным Советом, Съездом народных депутатов, с одной стороны, Президентом и Правительством, с другой стороны, эти вещи не были заметны обществу. А на самом деле менялась очень существенно наша судебная система.

Прежде всего, были закреплены основы, основные гарантии независимости судейского статуса. Вообще статус судей был коренным образом изменен. Был введен суд присяжных, и он сейчас существует по финансовым мотивам только в 9-ти регионах, в том числе и в Алтайском крае, если мне не изменяет память. После этого наконец появилась Конституция 93-го г., где уже окончательно были закреплены важнейшие демократические принципы: и организация судебной власти, и собственно правосудия, начиная с презумпции невиновности и кончая правом на законного судью.

После Конституции 93-го г. началось замедление судебной реформы. Не буду объяснять причины – они тоже, в общем-то, в большей степени результат тогдашнего неправильного, не совсем верного выбора стратегического направления. Тем не менее, был принят Закон о судебной системе, против которого, кстати говоря, яростно выступал Ментимир Шарипович Шаймиев, считавший, что федеральные суды должны оставаться на федеральном уровне, а в республиках должны быть свои собственные Верховные Суды. Понятно стремление республики иметь свой суд. Но, даже с позиций здравого смысла, это не очень здорово, когда тот или иной руководитель хочет иметь суд, на который он может влиять, потому что такой суд в любой момент, мягко говоря, подведет этого руководителя, переориентируясь на другого потенциального руководителя или какую-то теневую структуру. Выгоднее, если уж говорить такими терминами, иметь

объективный, независимый суд. Был принят закон о мировых судьях, о судебном департаменте, то есть судебная власть полностью и окончательно вышла из-под Министерства юстиции; о финансировании судебной системы. Были изменены во многих частях Уголовно-процессуальный, Гражданский кодексы, хотя они до сих пор еще остаются принятыми в 1961 г., советскими. Но, тем не менее, нельзя еще сказать, что мы имеем доступное, качественное, быстрое и объективное правосудие.

Собственно говоря, я здесь могу сослаться в духе советских времен на высшее лицо нашего государства – на Президента, который в последнем Послании сказал те же самые слова: что мы не имеем ни скорого, ни правого суда. И это страшная констатация.

И самое-то нехорошее, что судебная реформа действительно практически остановилась. Я это заметил, работая в структурах власти. К чему сводился главный импульс, исходящий от судебной власти? Финансирование. Действительно, финансирование было безобразное. Если судьям еще кое-как платили зарплату (с зарплатой было более-менее нормально), то уж что касается собственно судебной деятельности – вызова свидетелей, повестки, ремонт судебных зданий, – то здесь, если бы не помощь регионов, судебная система просто бы, наверное, прекратила свое существование. Во всяком случае, приостановилась бы. Поэтому меня лично очень радует то, что Президент осознал и, главное, экономический блок президентского окружения, Правительство осознали (вот сегодня выражением этого были слова Владимира Александровича Мау) то, что судебная реформа является одной из важных частей той инфраструктуры, которая поможет реализовать экономическую стратегию. Другое дело: конечно же, те инициативы Президента нельзя считать завершением судебной реформы. Предстоит еще сделать достаточно много. Но то, что делается важный шаг – очень важный шаг – это точно. И уже хотя бы то, что общество заговорило о судебной реформе (что было всегда на периферии сознания), это тоже очень важно.

Я просто обзорно назову то, что, собственно, предполагается. Скорее всего, если я не ошибаюсь (Владимир Александрович меня может поправить), наверное, уже этой осенью будет принят новый Уголовно-процессуальный кодекс. Пока, я еще раз напомню, действует кодекс советский, и он бы действовал в еще худшем варианте, если бы не Конституционный Суд Российской Федерации, который порядка 60-ти положений нынешнего УПК признал просто не соответствующими Конституции. Второе. Будет продолжено заполнение (я вот так формулирую) вакансий мировых судей. Потому что, собственно говоря, закон о мировых судьях

есть, насколько мне известно, есть уже принятые законы субъектов федерации.

Что такое мировые судьи? Это, собственно, то, о чем я и говорил вначале. Это доступно, прежде всего, и быстро для граждан. Может быть, даже не для бизнес-структур, а для граждан, которые сегодня чувствуют себя просто беззащитными. Это доступное и быстрое правосудие. Поэтому с политической точки зрения я бы на вашем месте нашел все возможности, теребил бы федеральные власти, чтобы все-таки побыстрее заработали мировые судьи. Это даст качественные изменения ситуации для самих людей, для доверия к власти.

И еще мой совет, хотя вы уже и приняли этот закон. Практически во всех субъектах федерации Федеральный Закон о мировых судьях предполагает две возможности: избрание судей населением или назначение законодательным органом. Практически все субъекты, насколько мне известно, написали в законах назначение мировых судей законодательным органом власти. Вы понимаете, это тоже не так уж страшно, но все-таки большую независимость мировые судьи получили бы, если бы они избирались населением. Поэтому, конечно, и так, и так законно, но все-таки демократичнее было бы избрание. Ну, это к слову.

Третье. Тоже вы, наверное, слышали, с 2003 г. уже не в девяти субъектах Федерации, а по всей стране будет правосудие осуществляться, в том числе, с помощью суда присяжных. Я не могу сказать, что очень много составов уголовных преступлений предусмотрено для того, чтобы человек мог потребовать, чтобы его судил суд присяжных. Где-то порядка сорока пяти – примерно так. Но это очень важный институт, и он важен даже не для самого подсудимого, хотя это тоже гарантия справедливого правосудия. Ведь смысл суда присяжных в том, что они судят... Как у нас говорят – судить по закону или по совести? Так вот, присяжные судят и по закону, и по совести. И они могут даже оправдать формально виновного человека. Вот Юрия Деточкина, например, суд присяжных оправдал бы, а в нашем фильме он выходит через два года с лысой головой. Советский суд был «самый гуманный суд в мире», но его все-таки посадили.

Что еще важно в суде присяжных – это воспитание гражданского самосознания среди людей. Ведь люди будут попадать в суды по жребью, их никто не будет выдвигать, избирать, будет жеребьевка. В общем-то, в вашей небольшой по численности населения республике через суды присяжных могут пройти практически все граждане.

Рыжков В.А. – У них нет такого уровня преступности, Михаил Александрович! Это спокойная, мирная республика.

Краснов М.А. – Ну, это уже другой фактор. Я уже, когда сказал, подумал. Это верно. Но в любом случае, это очень хорошая гражданская школа.

Дальше – прокуратура. К сожалению, здесь Кремль пошел (пока, я надеюсь) на компромисс. Вы знаете, у прокуратуры существует упоминавшаяся сегодня функция общего надзора. Сегодня она, не побоюсь этого слова, выполняет, в общем-то, политические заказы. Прокуроры и раньше, конечно, иски подавали по отношению к законодательству субъектов федерации, но не в таких масштабах. А сейчас им дана команда, прокуратура взяла под козырек.

А еще бывает, что прокуратура играет на стороне одного из двух хозяйствующих субъектов, и еще берет за это 10% «комиссионных», как я их называю (10% от выигранного иска). Это страшная вещь на самом деле. Единственное, на что пока решился Кремль (видимо, прокурорское лобби достаточно сильное), - это запретить представлять интересы негосударственных структур в суде. Уже это хорошо.

Так вот, в концепции судебной реформы сказано, что общего надзора вообще быть не должно. Прокуратура – орган уголовного преследования, и не более того.

И последнее – пакет из четырех законопроектов, которые президент в мае внес, и Дума их недавно приняла в первом чтении. Там закон, принципиально меняющий судебную систему, закон о внесении изменений в Закон о Конституционном Суде (это касается процесса реализации решений Конституционного Суда), это законопроект об адвокатуре (на мой взгляд, вполне доброкачественный, хотя чувствуется влияние адвокатского лобби). И самый спорный закон – о внесении изменений в Закон о статусе судей.

Я вкратце поясню суть конфликта. С одной стороны, там есть очень важные вещи. Судейская корпорация пока замкнутая (это крайность, в которую мы впали в начале реформ). Судьи решают, дать в обиду своего коллегу, или нет. Неважно, взяточник он, или ребенка избил (был такой случай: ребенка избил судья и ничего, остался судьей). Так вот, по этому законопроекту судейская корпорация размыкается: туда будут введены представители юридической общественности. Правда, это тоже вопрос: почему «юридической общественности»?

Что еще нормального? Это введение прозрачного, гласного порядка замещения вакантных судейских должностей, право повышать квалификацию судьи.

Но меня лично беспокоит (я публично эту позицию высказал в газете), что выстраивается модель, при которой судьи могут оказаться в зависимо-

сти от президентских или околопрезидентских структур. Правильная введена модель, что срок работы председателей судов ограничен – от 4 до 6 лет. Но для назначения на должность председателя или для продления его на должность кто рекомендует? Председатель вышестоящего суда рекомендует, а назначает президент Российской Федерации. Мы видим, как по избирательным вопросам важны судебные решения. И вот получается, что кто-то из президентской администрации может надавить на председателя вышестоящего суда (не обязательно же ему звонить в областной суд). А председатель областного суда передаст, что «есть такое мнение, что этого кандидата надо бы снять с дистанции». Вот вам возможная реализация этого закона. В Государственной Думе многие понимают все эти опасности. Вполне можно перейти к модели, которая есть в Конституционном Суде - сами судьи выбирают своего председателя.

И последнее. Тут шел спор о разграничении компетенции. Вот это – ваше спасение на самом деле. Не стоит рассчитывать на так называемую вертикаль власти. Я категорически выступаю против самого этого термина, потому что в правовом государстве не может быть «вертикали» никакой. Вертикаль – это командная система. Вам, Семен Иванович, диктует Касьянов, Вы диктуете руководителям районов.... Мне один губернатор так и говорил: «А как это, я не могу взять трубку и не дать указание мэру?». Вместо этого существует другая модель. Это четкое понимание, где ваша компетенция, где компетенция Касьянова, а где – главы района. И за эту компетенцию каждый должен отвечать. Другое дело, что для этого, конечно, должна быть доходная база.

Мировые судьи официально являются судьями субъектов федерации. Я, кстати, децентралист. Я считаю, что Россию можно спасти, только дав массу полномочий регионам. Но в данном случае моя идея такая: «Федерации – федералово, регионам – регионово». Суды – это федеральные структуры, поэтому не вижу я здесь необходимости согласовывать кандидатуры судей с региональными законодательными собраниями. Есть масса других способов увеличить объем полномочий. И нужно это делать.

Рыжков В.А. – Спасибо, Михаил Александрович! Вы сделали очень интересное сообщение, очень живое. Тема представляется острой, специфической, в ней трудно разобраться, но мне кажется, что нам удалось это сделать. Вам удалось ясно, кратко обозначить те принципы, которые есть сегодня в правовой реформе. Мы приближаемся к концу нашей работы. Я думаю, что выступление Петера Шульце, который хорошо знает республику, Россию, давно живет и работает в нашей стране, поможет сделать нам заключительные выводы. Пожалуйста.

Шульце П.
О ТРЕТЬЕМ ЭТАПЕ МОДЕРНИЗАЦИИ В РОССИИ

Прежде всего, я хочу поблагодарить вас за приглашение. Я всегда с большим удовольствием приезжаю на Алтай. Георгий Сатаров, можно сказать, украл у меня все, что я хотел сказать. Поэтому я попытаюсь осветить несколько иные аспекты нашей дискуссии.

Мне кажется, что у нас нет расхождений по самому принципу дерегулирования. Если законные ограничения не будут сделаны, нас будет волновать вопрос: «какие же группы управляют данным государством?» Это, наверняка, не коммунисты в Думе, а другие.

Теперь о проблематике бюджета. Конечно, здесь все тесно связано с проблемой сбора налогов. Если бы я был гражданином данного государства, то я также сомневался бы, стоит ли мне платить налоги. Потому что мы имеем дело с контрактом между индивидуумом и государством. Я кое-что плачу государству и хочу кое-что от него получить. Дают ли мне безопасность, или меня могут в любой момент ограбить? Предоставляют ли мне социальную защиту, или я должен специально откладывать деньги на свою старость? Какая здесь ситуация с медицинским обслуживанием в больницах, как обстоят дела с обучением моих детей в университетах и школах? Это все центральные функции, которые должно выполнять государство. Если эти функции выполняются, если они предлагаются, хотя это и звучит очень тривиально, то тогда граждане будут заботиться о том, чтобы платить достаточно денег для того, чтобы эти функции выполнялись.

Мне кажется, что в России настало время третьего этапа модернизации. Этот этап начался с того, что было забыто все, что было сделано за последние десять лет, а именно восстановление государственности. Мы можем спорить о стиле, каким образом осуществляются эти реформы. Это, на мой взгляд, и послужило поводом для иронической реплики. Я считаю огромным скандалом ситуацию, когда по важнейшим вопросам развития вашего общества циркулируют документы, с которыми члены Думы не знакомы. Это скандал. Для этого нам нужно иметь открытый публичный диалог. Необходимо, чтобы партии, профсоюзы и различные организации выполняли бы совершенно определенные функции. Тогда, с одной стороны, мы не будем наблюдать политическую апатию у населения, с другой стороны, не будет ситуации, когда все судьбы этого государства решаются вне сферы общественности.

Сегодня последствия такой ситуации очевидны. Я могу только надеяться, что на основе того этапа развития, который уже достигнут сегодня в России (хотя многие ошибки и деформации не исключены), процессы, происходящие в последние годы, кое-что дали стране. Говоря очень тривиально, 1991 г. это не 2001 г. У вас есть полностью работающая политическая система, её нужно немного изменить, немного дополнить, немного открыть, наполнить её ответственностью в духе того, о чем здесь упомянул г-н Лешё. У вас есть приватизированная экономика. Российская экономика более приватизирована, чем польская, словакская или чешская экономика. У вас дифференцированное общество. Чего вам не хватает? Мне кажется, что это тот вопрос, по которому должна идти дискуссия в последние годы. А именно, насколько общество вовлекается в решение вопросов политического, экономического развития страны. Я думаю, что это решающий вопрос для развития России. Я абсолютно согласен со всем, что говорили до меня. Можно иметь различные точки зрения на структуру федерации, роль федерализма в этой структуре и т.д. Можно смотреть на эти вопросы по-разному: положительно, отрицательно, но можно видеть, что это является важным шагом вперед для реализации политических решений.

То, что у вас было в Совете Федерации – это рабочий парламент, до этого такого рабочего парламента не было. Дело зависит не от структуры, а от того, насколько в этих структурах представлены интересы регионов. И здесь нужно задать вопрос, насколько существующие инструменты, которые вы создали в регионах, действенны. Например, межрегиональные ассоциации. Почему эта организация добровольного объединения регионов была так мало эффективна? Ведь это объединение было бы очень разумным инструментом для того, чтобы формулировать региональные интересы, обобщать и в концентрированной форме выносить на обсуждение. Здесь я согласен с дамой из университета, надо что-то сделать против централистской точки зрения. Я хочу сказать, что регионы не в состоянии, опираясь только на свои силы, как бы богаты они ни были, разрабатывать планы общего социального, экономического развития и компенсировать какие-то различия от генеральной линии. Этот опыт мы имеем в Европе. Должны быть созданы механизмы выравнивания, поэтому в Европе существуют механизмы выравнивания различных структур и фонды гармонизации, которые на макроэкономическом уровне компенсируют конкретным регионам этот уровень выравнивания. Вы как политический регион-одиночка не сможете реализовать такую программу. Здесь я вижу очень важную задачу «Сибирского соглашения». Необходимо создать каталог проблем, существующих в регионах, входящих в данное соглашение, и

сказать, что эти проблемы отличаются от тех, которые имеются в других регионах. Эти факторы должны быть учтены на макроэкономическом уровне, в каких-то новых концепциях. Например, вопрос инфраструктуры, транспорта в Республике Алтай не может быть решен только за счет ваших средств и т.д. Здесь есть большие возможности. Поэтому, мне кажется, должно быть больше кооперации на горизонтальном уровне между регионами.

Надо сказать, что у меня довольно оптимистический взгляд в будущее. Это мнение подпитывается тем опытом, который я получил за последние 10 лет. Я редко видел общество, которое держалось бы за счет существования консенсуса на высшем уровне правящей элиты. Этот консенсус существует от КПРФ до СПС. Если вы посмотрите на сегодняшнюю Думу, то у вас впервые возникает ситуация, и здесь я полностью согласен с г-ном Сатаровым, что правительство может сегодня опираться в парламенте на фракцию большинства. В течение последнего года мы видели, к чему это может привести. За последнее время было принято такое количество законов, структурных законов, больше которого не было за последние 10 лет. Это очень положительное развитие. Оно привело к определенной разрядке между исполнительной и законодательной властью, но здесь заключается определенная проблема, а именно проблема того, что может исчезнуть четкий профиль законодательной власти.

В своей тенденции к прагматизму и тенденции ориентации на так называемую инмаргинальную середину может исчезнуть противовес исполнительным задачам, исполнительной власти. Если несколько обостренно проиллюстрировать этот момент, то мне кажется, что огромное желание коммунистической фракции было бы создать правящую коалицию вместе с правыми силами. Мы это видели при распределении мест в Думе в 2000 г. То, что возникло здесь в сфере законодательной власти и вообще в развитии общества – это определенная консолидация общества на более высоком уровне. В настоящий момент сегодня очень много зависит от того, насколько в рамках этой консолидации будет возможно открыть общество, привлечь общество к лучшей постановке задач в будущем. Когда возникает такая необходимость, то это будет необходимость в новых партиях или организациях. Спасибо за внимание.

ЗАКРЫТИЕ КОНФЕРЕНЦИИ

Рыжков В.А. – Спасибо, Петер, за прекрасное выступление. Вы обозначили как наши успехи, так и наши проблемы. Уважаемые земляки, мы на этом должны завершать наше обсуждение. В прошлом году мы работали 2 часа, нам не хватило времени. В этот раз мы решили работать 4 часа, но, я чувствую, что нам опять не хватает времени. Быть может, на будущий год нам придется увеличивать время работы в Горном Алтае. В заключение я хочу сказать два слова.

Этот спор между центром и регионами – вечный и есть везде: в Германии, в Швеции, в США. Регионы всегда говорят: у нас мало власти, мало полномочий, нам не дают работать. А центр говорит: вам только дай волю, вы все растащите, дезорганизуете, все будет плохо. Это не оригинально. Но мне кажется, что такие конференции, которые мы проводим каждый год на Алтае и здесь в Горном Алтае, важны. Они показывают, что под аргументами регионов есть очень серьезная база. Здесь, в Республике Алтай, это особенно хорошо видно. Сегодня мы услышали ряд серьезных аргументов, почему нам надо серьезно присматриваться к регионам и не увлекаться излишней централизацией. Это увлечение централизацией, которое мы сегодня наблюдаем, пронизывает и Государственную Думу; там сегодня все сторонники централизации, или почти все, и Правительство Российской Федерации, и Администрация Президента, и Совет Федерации, новый, который пришел сегодня. Об этом сегодня говорили и Даниил Иванович, и Семен Иванович. Оно пронизывает и Конституционный Суд, это стремление может привести к очень тяжелым ошибкам.

Невозможно с Краснопресненской набережной или со Старой площади управлять такой огромной страной, как Россия. Это невозможно делать, не делегируя полномочия в регионы. Это главный вывод, который мы можем сделать из сегодняшнего обсуждения, которое, на мой взгляд (я надеюсь, что вы его разделяете), прошло очень живо, остро и вокруг реальных проблем региона.

В завершение я попросил бы Семена Ивановича Зубакина, поскольку он открыл нашу конференцию, сказать несколько слов и закрыть нашу конференцию.

Зубакин С.И. – Уважаемые друзья, действительно наш разговор был очень содержательным, но, к сожалению, кратким. Мы разворошили много проблем, часть из них обозначили, но для глубокого обсуждения нам не хватило времени, хотя все выступления были очень содержательными. Это и является основанием для того, чтобы обозначенным проблемам