

АППАРАТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
ФОНД ФРИДРИХА ЭБЕРТА (ГЕРМАНИЯ)
ФОНД "РОССИЙСКИЙ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР"
(Г.МОСКВА)
ЦЕНТР СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ПРИ КАБИНЕТЕ МИНИСТРОВ
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ НАУК
АКАДЕМИИ НАУК РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ФЕДЕРАЛИЗМА: МОДЕЛЬ ТАТАРСТАНА**

Материалы международного семинара



С 98 - 03703

Казань, 1998

АППАРАТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
ФОНД ФРИДРИХА ЭБЕРТА (ГЕРМАНИЯ)
ФОНД "РОССИЙСКИЙ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР"
(Г.МОСКВА)
ЦЕНТР СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ПРИ КАБИНЕТЕ МИНИСТРОВ
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ НАУК
АКАДЕМИИ НАУК РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Apparat Prezidenta Respubliki
Tatarstan
Fond Friedricha Eberta ...

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ФЕДЕРАЛИЗМА: МОДЕЛЬ ТАТАРСТАНА**

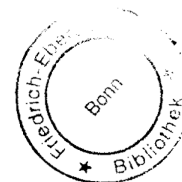
Материалы международного семинара

*Sotsial'no-politicheskie aspekty
federalizma: model' tatarstana*

C 98 - 03703

Казань, 1998

Казань



От редколлегии	5
Вступительное слово председателя оргкомитета Ф.Г.Хамидуллина.....	6

**Первое заседание. Политическая система переходного периода:
региональный аспект**

А.М.Салмин. Современный федерализм и Российская Федерация.....	9
П.В.Шульце. Инструменты и методы современной региональной политики: опыт Германии.....	15
М.Х.Фарукшин. Симметрия и асимметрия в федеративном государстве: сложный баланс	19
Ш.Ш.Ягудин. Особенности становления современной государственности Татарстана	26
И.С.Мелюхин. Основные факторы, влияющие на исход губернаторских выборов в России в 1996-1997 гг.....	29
И.В.Терентьева. Состояние и перспективы реформирования политической системы Республики Татарстан.....	31

Дискуссия

Выступление В.Д.Мапкова.....	35
Выступление В.А.Беляева.....	36
Выступление Э.В.Черняка.....	37
Выступление А.А.Колесника.....	38
Выступление Ф.Я.Уразаева.....	39
Выступление А.А.Махлая.....	41
Выступление А.Г.Воржецова.....	45
Выступление Р.Ю.Белякова.....	46
Выступление А.М.Салмина.....	49
Выступление П.В.Шульце.....	51

**Второе заседание. Федерализм и социальные проблемы развития
регионов**

Х.И.Шпангер. Финансовый и экономический базис федерализма.....	53
А.Б.Зубов. Исторические основания федерализма в России.....	57
Г.В.Морозова. Социальные последствия реформирования: федеральный и региональный уровни.....	61

Дискуссия

Выступление А.Н.Кудрявцевой.....	64
Выступление Ф.Г.Хамидуллина.....	65
Выступление В.Е.Петровского.....	66
Выступление Л.А.Шатровой.....	68
Выступление С.Х.Сабурской.....	69
Выступление А.П.Батенева.....	70
Выступление И.И.Салахова.....	73

Редакционная коллегия: Ф.Г.Хамидуллин, П.В.Шульце, А.М.Салмин,
И.В.Терентьева, А.П.Батенев, Р.Ю.Беляков.

Red F. G. Chamidullina ...

Подписано в печать 10.05.98г. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 5.

Тираж 350 экз.

Отпечатано в типографии Управления Делами Президента Республики
Татарстан

Выступление А.П.Косарева.....	73
Выступление В.Е.Гришуква.....	74
Выступление С.М.Хенкина.....	77

Третье заседание.

Федерализм и социальные аспекты взаимодействия народов

С.М.Хенкин. Россия в поисках национально-региональной модели государственного устройства	78
С.В.Михайлов. Становление постсоветской модели федерализма сквозь призму этнополитических проблем	84
А.В.Фокин. Состояние и перспективы развития межнациональных отношений в Республике Татарстан	86
Р.Ю.Беляков. Межконфессиональные отношения в Татарстане.....	90

Дискуссия

Выступление А.М.Салмина	94
Выступление В.Д.Машкова	96
Выступление Хуана Карлоса	97
Выступление В.И.Тимофеева	97
Выступление В.А.Беляева	98
Выступление Р.С.Валеева	98
Выступление М.Т.Залялетдинова	99
Заключительное слово Ф.Г.Хамидуллина	100

ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ

8-10 июня 1997 года в Казани прошел международный семинар "Социально-политические аспекты федерализма: модель Татарстана", организованный Аппаратом Президента Республики Татарстан, Фондом Фридриха Эберта (Германия), Фондом "Российский общественно-политический центр" (г.Москва), Центром социальных проблем при Кабинете Министров Республики Татарстан, Институтом социально-экономических и правовых наук Академии наук Республики Татарстан. В его работе приняли участие ученые, представители органов государственной власти и управления, общественные и религиозные деятели, журналисты.

В ходе трех заседаний на семинаре были обсуждены наиболее значимые проблемы формирования федерализма в России в контексте международного опыта, подробно рассматривался татарстанский вариант становления федеративных отношений.

Состав участников предопределил насыщенность и содержательность дискуссии, в ходе которой высказывались самые различные точки зрения на становление и развитие современных моделей федерализма. Для одних участников семинара наибольшее значение имеют экономические, прежде всего финансовые аспекты федерализма, другие на первое место ставили политические проблемы формирования федеративного государства, наконец, прозвучала известная позиция, согласно которой в условиях России развитие федерализма имеет первостепенное значение для обеспечения гарантий свободного этнокультурного развития ее народов. Естественно, что ораторы выступали с самых различных идеологических и политических позиций. В ходе рассмотрения развития Республики Татарстан на фоне в целом позитивной оценки его хода, раздавалась и критика отдельных аспектов политики руководства республики. Однако, как нетрудно убедиться, полемика не стала препятствием для творчества. Разность позиций участников семинара стала дополнительным стимулом для поиска интересных логических связей и выводов.

Постепенно выкристаллизовалось общее мнение, что Россия находится еще в самом начале пути созидания подлинного федерализма. Именно сейчас закладываются принципиальные основы и механизмы функционирования федеративных отношений в нашей многонациональной стране со сложной историей и судьбой. И в этих условиях равно значимо как изучение теоретических проблем федерализма, так и разнообразного практического опыта строительства федерации. При этом анализ модели Татарстана, по мнению большинства участников, позволяет сделать ряд ценных теоретических выводов и практических рекомендаций.

Редколлегия выражает надежду, что знакомство с материалами семинара будет полезным для всех, кто интересуется проблемами федерализма, позволит обогатить представления о них, наметить новые направления изучения столь актуальной и общественно значимой проблематики.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО председателя оргкомитета Хамидуллина Ф.Г.

Позвольте мне приветствовать вас по поручению Президента нашей республики Минтимера Шариповича Шаймиева, по поручению Правительства, Государственного совета Республики Татарстан.

Около 7 лет минуло с момента принятия Декларации о государственном суверенитете республики и более 3-х лет после подписания Договора между Татарстаном и Российской Федерации. Сегодня у нас есть все основания говорить не только об особой модели развития Татарстана, но и о том, что эта модель подтвердила свою жизнеспособность.

Модель внутреннего развития нашей республики и способ урегулирования взаимоотношений с федеральным центром стали объектом пристального внимания политиков и изучения специалистами в самых разных отраслях науки в России и за ее границами.

Какое смысловое содержание мы вкладываем в слова "модель Татарстана"? Для нас прежде всего это суверенитет республики. Конечно, для татарстанцев суверенитет, самостоятельность не является самоцелью. Это не способ реализации комплекса неполноценности, не самоизоляция от окружающего мира. Для нас это максимальная мобилизация экономического, политического, интеллектуального, духовного и культурного потенциала республики.

Идея самостоятельности свободна от сепаратистских тенденций, потому что Татарстан является последовательным и решительным сторонником интеграции с Россией, стремится выполнять роль ускорителя процессов в демократическом реформировании федерации, ее укреплении, расширении взаимосвязей с российскими регионами. По нашему мнению, следовало бы повести поиск новых форм федерации и на пространстве СНГ.

Идея суверенитета свободна от национальной ограниченности. Согласно Декларации о государственном суверенитете, провозглашено, что его носителем выступает весь многонациональный народ Татарстана. Мы стремимся построить полиэтническое и поликонфессиональное общество на принципах межнационального согласия и гражданского мира.

Понятие "модель Татарстана" включает в себя также особые подходы к решениям экономических проблем. В свое время руководство республики критиковали за стагнацию процесса экономических реформ, приверженность к устаревшим подходам в решении социально-экономических проблем. На самом деле мы пытались реформы в республике проводить спокойно, взвешенно, размеренно, если хотите, после тщательного анализа того, что хотим сделать и возможных последствий этого.

Сегодня большинство объективных наблюдателей признает, что процесс мягкого вхождения в рынок, адресной защиты и другие оригинальны. И при всей их неоднозначности эти меры позволили республике обеспечить своим гражданам относительно благополучную жизнь, избежать многих диспропорций, а в конечном итоге, избежать острых социальных конфликтов.

Конечно, не может быть и речи, что Татарстан развивается без проблем. У нас в республике проблем хватает. Хотя, скажем, экономический рост начался у нас раньше, чем в других регионах. Уже в 1995 году имели определенный плюс в части

прироста объемов промышленной продукции. Мы сумели на 2 процента превысить уровень 1994 года. В 1996 году этот процент был еще выше – 3,2 процента. На этот год мы поставили задачу 4,2 процента. В мае прирост составляет 4,6 процента. Хотя в целом за 5 месяцев у нас 2,7 процента. Но промышленность набирает силы. Если раньше было мнение, что мы в основном выйдем вперед за счет топливно-энергетического комплекса, то сегодня я смею утверждать, что это уже не так.

Начал работать "ЕлАЗ". Эта была большая проблема для республики, мы долго не знали, что с ним делать, когда один на один остались с этой стройкой. Сейчас мы работаем вместе: Российская Федерация, Татарстан и "Дженерал Моторс", сегодня уже произведено около 600 автомобилей, реализовано более 400.

Так что, у нас есть подвижки. Из 18 предприятий оборонного комплекса по итогам 4 месяцев 10 уже дают плюс, то есть, уже нашли себя. Причем это довольно крупные предприятия. И в целом машиностроение и по маю, и по итогам пяти месяцев дало значительную прибавку.

Но это не говорит о том, что везде все хорошо. Предприятия легкой промышленности пока отстают, к сожалению, не все определились в новых рыночных условиях. Есть определенное отставание на предприятиях пищевой промышленности, в топливно-энергетическом комплексе. Пока еще и "Татнефть", и "Нижнекамскнефтехим" далеко не шагнули, особенно "Татнефть", там условия добычи ухудшаются с каждым годом, поэтому они идут пока где-то на уровне 95 процентов добычи по сравнению с прошлым годом.

Есть у нас в республике проблемы с невыплатой заработной платы, причем суммы достаточно приличные. Мы тщательно следим за этим делом. На последнем заседании Президентского совета специально рассматривался этот вопрос, заслушивали Прокурора республики о том, как выполняется указ Президента Республики Татарстан по этим вопросам. Ряду руководителей были сделаны очень серьезные предупреждения и, наверное, еще и другие меры будут предприняты. Во всяком случае мы пытаемся эту проблему решать.

У нас в республике много ветхого жилья. Разработана специальная программа ликвидации ветхого жилья, она считается президентской программой. Более 20 тысяч семей за период до 2000 года должны быть переселены из кварталов ветхого жилья. Мы создали специальный внебюджетный фонд по ликвидации ветхого жилья, мы тщательно контролируем выполнение программы. По прошлому году примерно 3600 семей были переселены из ветхого жилья в новое жилье. И в этом году программа выполняется успешно.

И еще большая программа в республике идет – программа по газификации. Особенно сельских населенных пунктов. Она тоже рассчитана до 2001 года, она успешно реализуется.

И еще об одной проблеме хочется сказать – это проблема минимальной заработной платы. Вы знаете, что с 1 мая "минималка" в республике была поднята, она составляет теперь 350 тысяч рублей. По сравнению с российской она в 4 раза выше.

Помимо экономических трудностей есть и политические проблемы. В республике действуют политические силы экстремистского толка. Есть проблемы в развитии межнациональных отношений. Периодически возникают вопросы в отношении региональной политики центра. Мы не можем не испытывать на себе последствия неослабевающего политического противостояния в России, негативное влияние экономической дезинтеграции.

Тем не менее у государственного руководства Татарстана существует твердая уверенность в том, что, опираясь на достигнутые успехи, продолжая реализовывать концепцию самостоятельного развития, удастся добиться последовательного решения названных проблем. Для этого весьма важно тщательно анализировать происходящие в республике процессы, изучать опыт Татарстана в комплексе с обобщением развития других стран и регионов.

Уважаемые дамы и господа! Мне приятно отметить развитие отношений между двумя организациями, выступающими организаторами настоящего семинара. Я имею в виду Аппарат Президента Республики Татарстан и Фонд "Российский общественно-политический центр". Регулярный обмен информацией, проведение совместных исследований, создание в республике представительства Фонда – вот формы этого сотрудничества. Надеюсь, что столь же деловые отношения по линии Аппарата Президента, Академии наук РТ удастся наладить и со столь авторитетной и известной организацией, какой является Фонд Фридриха Эберта.

В последнее время мы в республике все чаще задумываемся о совершенствовании инфраструктуры аналитических и исследовательских центров. Поэтому развитие контактов и с Фондом "Российский общественно-политический центр", и с Фондом Фридриха Эберта имеет для нас очень большое значение.

Позвольте наш семинар объявить открытым.

ПЕРВОЕ ЗАСЕДАНИЕ. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

А.М.САЛМИН,
член Президентского Совета Российской Федерации,
Президент Фонда "Российский общественно-политический центр",
доктор исторических наук, профессор

СОВРЕМЕННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Говоря о Российской Федерации в контексте развития современного федерализма и о современном федерализме в контексте сегодняшнего существования Российской Федерации, я постараюсь прежде всего обратить внимание на макрополитический контекст, то есть на фундаментальные изменения, происходящие в политической системе Российской Федерации, часто независимо от воли отдельных людей, организаций и целых государственных институтов.

Не хочу показаться парадоксалистом, но в качестве "стержневого" тезиса моего сообщения я предложу утверждение о том, что в последний год в Российской Федерации сложился новый политический режим. Когда я говорю о новом политическом режиме, то имею в виду классическое определение политического режима, принятое в политологии. Ни о каких коннотациях оценочного свойства в данном случае речи нет. Политический режим оценивается через совокупность признаков: таких, как тип легитимации, то есть способ, каким он себя узаконивает, или оправдывает свое существование, как форма правления, система государственных институтов, как партийная и избирательная системы, как внутреннее (с точки зрения организации территории) устройство – речь идет о федерализме или унитарности.

К этим классическим, можно даже сказать – тривиальным показателям я и обращусь, не претендуя на какое-то оригинальное определение политического режима. Что-то должно быть константой – точкой отсчета.

Именно на их основе я и возьмусь утверждать, что после 1996 года в России сложился новый политический режим, хотя, как ни странно, никаких радикальных изменений в стране после 1993 года не происходило. Действует все та же Конституция 1993 года, поправок к ней не принималось, избирательная система на парламентских выборах 1995 г. и президентских 1996 г. почти не менялась по сравнению, соответственно, с 1993 и 1991 г.г. и т.д.

Итак, основные параметры политического режима. Во-первых, тип легитимации. Так получилось, если вспомнить нашу недавнюю историю, что российский политический режим, вся политическая система Российской Федерации рождалась в довольно катастрофической обстановке. Крах Советского Союза привел к тому, что система властей одной из союзных республик, каковой была РСФСР, неожиданно оказалась системой властей самостоятельного, причем внутренне достаточно сложно организованного государства. Это, на первый взгляд, случайное и формальное – не для страны, конечно, а для политической системы, как таковой обстоятельство, на самом деле приобрело огромное значение в связи с некоторыми другими.

Дело в том, что в условиях распада страны российское президентство, важнейший политический институт Российской Федерации, с самого начала оказалось в сложных, отчасти системных, отчасти – хаотических отношениях, с другими властями на территории РФ: с союзными структурами, другими ветвями власти, созданными в абсолютно иной логике (я имею в виду прежде всего Съезд народных депутатов РСФСР), с властями республик “на территории РСФСР”, краев и областей. Российские власти рождались не совсем синхронно, за что мы расплатились, в частности, 1993 годом. Власти, тогда, действуя каждая по своей логике, просто не могли не столкнуться. Конечно они, не обязательно должны были столкнуться так трагически, как это произошло, но не столкнуться они не могли.

Еще одно важнейшее обстоятельство – сама обстановка, при которой происходило избрание Б.Н.Ельцина на пост президента в 1991 году. Он “прошел” уже в первом туре, получив 57 процентов голосов, в обстановке повышенного общественного возбуждения. Совершенно очевидно, что будущий президент России был тогда личностью харизматической: в изгоне тогдашней политической элиты многие (большинство электората) видели защитника и спасителя от КПСС, СССР, Горбачева ...

И еще одна деталь. В 1993 году одна ветвь власти просто уничтожает другую. В результате к концу 1993 года мы получаем очень своеобразный режим. ... В свое время во Франции был издан учебник “для пользования дофина” – того принца, сына Людовика XVI, которому так и не суждено было стать королем. В этой книге была одна замечательная формула: “нация во Франции без остатка растворена в личности короля”. Так вот, немножко перефразируя, можно сказать, что в Российской Федерации к концу 1993 года политический режим был растворен в личности (конечно, в коллективной, институциональной) личности российского президента. Президентство доминирует, а остальные власти всех уровней и типов как-то к нему подстраиваются на грубо расчищенном диком поле российской политики. Кто-то, при этом, как власти Чечни, подстраиваться упорно не желает. Это акме той ситуации, которая складывалась в государстве в 1989-1993 г.г.

И вот после 1993 г. положение меняется. В 1996 году президент вновь избирается (кстати говоря, впервые в российской истории происходит избрание прямым, всеобщим, равным и тайным голосованием главы государства: в 1991 году все было по-другому, РСФСР была республикой в составе Советского Союза, а президентство Горбачева в Советском Союзе было связано не с прямым избранием). То, что Б.Н.Ельцин побеждает почти с тем же результатом, что и в 1991 г. (на этот раз у него 52%), лишь маскирует реальное различие двух ситуаций.

Победа в 1996 году достигается не в первом, а лишь во втором туре, в результате образования коалиции Ельцина и генерала Лебеда. Может быть, еще важнее то, что подавляющее большинство сторонников президента голосует за него на этот раз вполне ладнокровно: едва ли не как “за меньшее зло” по сравнению с кандидатом – коммунистом.

Иными словами, легитимация президентства – основы нынешнего режима – совершенно отчетливо перестает быть харизматической и становится преимущественно рационально-правовой, если воспользоваться терминами Макса Вебера. Сказанное относится и к другим властным институтам, и к режиму в целом. Если бы у меня было больше времени, то я бы постарался показать,

используя анализ политических текстов, которые появлялись в России в начале века, два десятилетия назад и в самые последние годы, что легитимация власти определенно смещается сейчас к рационально-правовому полюсу, если можно так выразиться.

Еще одна составляющая политического режима – система институтов власти. В последнее время, после принятия Конституции 1993 года, она приобретает некоторую теоретическую завершенность. А с избранием губернаторов в прошлом году (как бы ни относиться как к подобному способу организации власти в регионах, так и к предусмотренному Конституцией способу формирования Совета Федерации, когда губернаторы и главы законодательных собраний, ex officio занимают места в верхней палате парламента) система институтов в основных своих чертах приобретает и завершенность фактическую, за исключением, правда, одного элемента, притом очень важного – системы местного самоуправления. Как бы то ни было, ситуация, когда власти взаимодействовали друг с другом достаточно хаотично, ad hoc, по ходу дела постоянно меняя действующую конституцию, мы перешли в ситуацию, когда они имеют возможность и, главное, вынуждены вступать в рутинное взаимодействие de jure, на основе довольно “жесткой” конституции.

“Жесткость” основного закона определяет сегодня и малую актуальность споров о предпочтительной форме правления: хотя бы о выборе между парламентской и президентской республикой. Какая у нас сегодня форма правления может заботить (и заботит) теоретиков, а не политиков – практиков. Есть Конституция и ... “еже писах – писах”...

На основании принятых в 1991-1993 г.г. принципов избирательной системы, сложилась плохая или хорошая, но некоторая система партий. В целом же законодательство последних лет, я имею в виду деятельность Государственной думы, а до нее – и Верховного Совета, и Съезда народных депутатов, привело к тому, что сегодня фактически уже можно говорить о возникновении юридической ткани – и почти без прорех, – в которой действуют и граждане Российской Федерации, и государственные институты, и субъекты Российской Федерации, если говорить о федеральном измерении российского государства. Я не хочу сказать, конечно, что режим полностью сформировался и тем более стабилизировался. Кроме местного самоуправления, о котором я уже упомянул, ему недостает более осознанного представления о природе своей легитимности (“плата по счетам” не только 1991 г., но и 1917 года), и более определенной государственно-правовой обеспеченности места в государстве силовых структур, и такой системы партий, которая не только позволяла бы политически структурировать законодательство, но и обеспечивала бы приемлемую форму передачи власти раз в несколько лет, и много другого. И все же, подводя итог последних лет, мы можем констатировать, если бы не та же фигура, то есть Президент Ельцин, который был избран на второй срок, если бы не та же, в принципе, команда, как принято говорить, которая остается у власти, то всем было бы очевидно, что с государственно-правовой точки зрения сегодня в России существует во многом иной политический режим по сравнению с тем, что существовал еще недавно. Иной с точки зрения органики и несколько более стабильный.

Как же в рамках этого нового политического режима реализуют себя те предпосылки федерализма, которые на самом деле сложились в рамках режима

совсем иного, достались нынешнему по наследству?

Это довольно интересный вопрос. Вообще, Российская Федерация, на мой взгляд, складывалась весьма противоречивым образом, если говорить об истоках важнейших конституционных идей, которые легли в фундамент того, что мы называем федеративным устройством. В основе российского федерализма лежат две достаточно разных и очень не бесконфликтно сосуществующих друг с другом идеи, каждая из которых сама по себе может служить оправданием федерализма и в этом качестве не нуждается в другой. В других странах для оправдания федерализации или регионализации обычно достаточно одной, у нас же они действовали то вместе, то поворозь, а то попеременно...

Первая идея – это как бы естественное стремление к децентрализации государственной власти, к максимальному приближению органов власти к важнейшим территориальным центрам, к передаче им максимальных прав и ответственности. Назовем это условно логикой территориального федерализма – достаточно рациональным подходом к передаче власти на разумно низкий уровень. Такая идея лежит сегодня в основе децентрализации во многих странах как Запада, так и Востока. И в Российской Федерации мы без труда обнаруживаем такую логику.

Вторая идея совершенно другого происхождения. Она порождена необходимостью решать проблему этнокультурного своеобразия отдельных территорий в составе государства. Эта идея тоже лежит, как известно, в основе целого ряда федеративных или квазифедеративных моделей, принятых в некоторых странах современного мира.

Именно эти идеи не просто сосуществуют, но и очень непросто взаимодействуют у нас. Между тем, если внимательно всмотреться в эти две идеи, то можно обнаружить некоторые любопытные вещи. Начнем с идеи децентрализации. Дело в том, что те аргументы, которые традиционно на протяжении последних лет приводились в России в пользу идеи децентрализации (огромная протяженность территории, пестрота укладов, культур, редкость и неравномерность населения), на протяжении многих десятилетий и даже столетий служили в России для оправдания чего-то прямо противоположного, а именно – централизации и жесткой унитарности государства. Иными словами историко-географическая аргументация в пользу федерализма или хотя бы децентрализации России не очень работает. Она в лучшем случае двусмысленна.

С другой стороны, логика оптимального обеспечения этнокультурного своеобразия и сосуществование различных этно-культурных групп на территории одного государства, вовсе не обязательно требует тотальной федерализации страны. Мы знаем пример стран, где такого не происходит, где довольствуются территориальной или культурной автономией.

Иными словами, на территории России одновременно, то параллельно, то цепляясь друг за друга и усиливая друг друга, развиваются две логики, ни одна из которых, строго говоря, не предопределяет осознанный выбор именно федеративной модели. Первая, это, грубо говоря, логика регионализма, логика субсидиарности, как сейчас принято говорить, то есть, осуществления максимального числа полномочий на минимально возможном уровне. Эта логика может воплотиться в федеральной модели, как в Германии, а может и ограничиться собственно регионализацией, как во Франции или в Италии. Стремление общин и территорий к самоуправлению обычно облекается в исторически оправданную форму. Вторая логика, условно говоря, – “испанская”.

Это логика автономизации, обеспечения законного стремления отдельных культурных групп развиваться по своему самобытному пути. И здесь, исходя из исторических особенностей той или иной страны, также пытаются найти для отношений между культурными общинами и государством оптимальную модель.

Мы помним, что в Российской Федерации две логики усиливали друг друга. Началось все с попыток решить проблему целостности Советского Союза путем предоставления больших прав автономиям в составе союзных республик и в первую очередь – Российской Федерации. Следующий шаг был сделан уже после распада Советского Союза, это была попытка “утопить” автономии, которые уже успели получить достаточно много полномочий, в море регионов, и таким образом уменьшить их относительное влияние. На самом деле получилось, конечно, наоборот, не влияние автономий уменьшилось, а увеличилось, повысился статус всех регионов, регионы побежали за республиками, республики бросились бежать от областей, потому что республикам очень часто были нужны в этот период не столько большие полномочия вообще, сколько большие, пусть символически, полномочия, чем у других регионов. Но – что сделано, то сделано, как говорят в одной стране в утешение, когда выясняется, что голову отрубили не тому, кому нужно...

Трудно сказать, чем бы кончились эти “бега” при прежнем режиме, но при нынешнем у нас есть Конституция, отчасти решающая, отчасти – не решающая проблему территориальной организации государства. Фундаментальным положением Конституции, как бы к нему ни относиться, является, очевидно, идея принципиального равенства прав и обязанностей всех регионов. Все остальное на этом фоне, в общем, вторично, хотя проблемы и существуют: так, республики иногда выглядят как регионы “более равные, чем другие”, а автономные округа и автономная область – как менее равные, хотя автономные области и автономные округа созданы для решения той же проблемы культурного своеобразия, что и республики. Это проблемы существенные, но это все же латентные, они скрыты в нашей Конституции. Это бомбы замедленного действия, о которых надо помнить, не поднимая по их поводу паники. Бомба более серьезная – проблема выборности, так сказать, повальной выборности губернаторов и, соответственно, способа формирования Совета Федерации. Вводя принцип их выборности (и по-своему поступая вполне логично, в духе уточняющейся легитимации режима), наши конституционалисты не озаботились созданием необходимого противовеса, то есть механизма ответственности полномочных глав администраций в случае действий, расходящихся с действующей Конституцией, с законами и другими нормативными актами. Они несменяемы, в то же время в Совете Федерации они оказываются не в силу специального избрания, а автоматически. В результате возникает реальная опасность превращения последнего в чрезмерно сильный олигархический орган. Проблема существует, и я не вижу в обозримом будущем способа ее принципиального законного решения.

В то же время, она может быть если не решена, то минимизирована косвенно, через создание других институтов. Что же можно сделать, чтобы очень наличные основания российского федерализма, противоречивость и даже болезненность которых раскрывается сегодня в рамках обновленного политического режима, можно было уравновесить? На мой взгляд, необходимо сделать несколько вещей.

Прежде всего речь идет о местном самоуправлении – третьему уровню управления на территории страны, которое должно уравновесить опасную

односторонность региональной самостоятельности. Если местное самоуправление не будет создано быстро или окажется неэффективным в качестве противовеса властям регионов, то вместо достаточно интегрированной ткани государственности, ("кристаллическая решетка", в которой каждый уровень действует самостоятельно, но в пределах своей компетенции), мы получим систему, в которой гарантией целостности страны окажется лишь многочисленность регионов, потому что 89 – это, конечно, много, при том, что каждый регион относительно не велик. Будь у нас сегодня пять или шесть регионов, я был бы гораздо большим pessimистом в отношении целостности страны.

Во-вторых, необходима четко проработанная концепция федерализма в России. Это вызов нашим теоретикам – в большей степени чем политикам и, надеюсь, раньше, чем политикам. Необходима, в частности, концепция сочетания универсального подхода с партикуляристским в отношениях между центром и регионами.

Федерация должны быть максимально универсалистской, и в этом залог ее прочности, работоспособности. Однако, при этом, отношения между каждым конкретным субъектом и федеральным центром могут быть достаточно "партикулярными". Классический пример – американская федерация. Казалось бы, универсальнее и быть не может: все, как нарочно, "круглое" и "гладкое": 50 штатов, у всех штатов абсолютно одинаковые права, 100 человек в сенате и так далее. Но не будем забывать, что на протяжении американской истории мы видим существование многих форм, которые никак не описывались американской конституцией, являясь формами протекторного регулирования: статус федеральных территорий – до того как они становились штатами, особый статус Пуэрто-Рико, такая форма регулирования, этнокультурных проблем, как резервация: при всем плохом, что связано с этой формой, там было и кое-что хорошее и т.д. Я сейчас не берусь оценивать эти формы по существу, для меня важно то, что даже самая "классическая" федерация допускала многообразие форм, которые дополняли универсальные нормы.

Третье. Этнокультурная проблематика должна быть понята, и она сейчас начинает так пониматься, как совершенно самостоятельная, которая не решается с помощью федеративных механизмов как таковых. Федеративные механизмы могут помочь решить этнокультурные проблемы, сняв излишнюю нагрузку с собственно механизмов регулирования этнокультурных отношений, но эти последние должны регулироваться как нечто самостоятельное. Этнокультурные группы, конфессии должны обладать возможностью требовать уважения своей самобытности, а государственная власть должна испытывать необходимость каждый день, повседневно заниматься решением их проблем на всех уровнях: политическом, экономическом. И здесь тоже вызов теоретикам.

Следующий момент – судебная система. Федерация – это самая "судебная" и даже самая "судящая" форма государственного устройства. В федерации должна существовать мощная судебная власть, более мощная, чем в унитарном государстве. И в федерации это должен быть очевидно независимый суд.

Экономическая интеграция – тоже самостоятельная задача. Соединенные Штаты, наверное, давно бы распались, если бы в течение всего прошлого века и части нынешнего не осуществляли специальные экономические программы, целью которых, кроме собственно экономического развития, была и политическая интеграция. Речь идет, например, о программе строительства железных дорог в годы Реконструкции после Гражданской войны.

И последнее. Я должен сказать, что прежде чем федерация станет действительно работающей федерацией, мы должны создать тот язык, на котором должен идти разговор между центром и регионами, между регионом и местным самоуправлением, между различными ветвями власти центра и различными ветвями власти регионов и так далее. И это должен быть юридический язык, но также и особый язык экономического, и язык политический.

Петер В. Шульце,
глава Московского представительства
Фонда Ф.Эберта, профессор, доктор политологии

ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ СОВРЕМЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ

Мне приходилось очень много слышать о вашем ином подходе к вопросам федерализма в республике. Это характерно не только для России, но и для Германии на примере Нижней Саксонии.

Они в свое время заключили с Федеральным правительством корпорационное соглашение. Главное, на мой взгляд, прежде всего данное соглашение должно быть воплощено. Кроме того, очень важно при этом учитывать чисто экономические аспекты, какие-то особенности которые имеются как, например, в Нижней Саксонии.

Вы говорите о модели Татарстана, но, на мой взгляд, необходимо сделать несколько очень осторожных критических замечаний. Вы знаете, это очень опасное употребление данного термина. Это связано с тем, что в Татарстане положение в рыночных условиях совершенно другое, нежели чем в Германии.

Если бы в Германии использовали термин "модель", тогда бы задрожала вся Европа. И тогда мне не нужно обращаться к истории, вы знаете, что такое модель Германии. Вы знаете, что с этим термином можно связать и нечто злое.

У нас была такая дискуссия в 70-х годах. Тогда социально-либеральное правительство говорило как раз о модели Германии. И это имело под собой основание для того, чтобы говорить о модели. Но эта почва лежала в социальных, экономических, культурных аспектах развития общества в Германии. Это говорит о том, что Германия поспетала на основе своих социально-экономической или другой политики показать всей Европе, что она избавилась от анахронизмов в развитии.

Однако, когда мы начали эту работу и пропагандировать эту систему отношений между капиталом и служащими (рабочими), то англичане закрыли двери. И не потому, что они не хотели такого примера. Это было связано прежде всего с тем, что некоторые определенные моменты не переносимы на другую страну, даже в самой Европе.

Когда мы говорим о развитии немецкого федерализма, необходимо отметить, к сожалению, то что опыт развития федерализма в Германии нельзя в полном объеме перенести на другие страны. Что можно переносить? Что можно перенять? Это, по-моему мнению, инструмент и методы развития этого федерализма.

Во-первых, необходимо обратить свой взгляд на развитие федерализма в Германии, где мы выглядим особым образом, единично. Об этом говорит то, что развитие германского федерализма избежало ошибок из XVIII-XIX столетий.

А это есть очень сильное отличие от вашей ситуации. Прежде всего, потому, что Германия в XVIII-XIX столетиях состояла из многочисленных и достаточно слабо развитых земель. И было только два могучих крыла – это Пруссия и Австрия. И первым шагом к федерализму стало как раз возможным, при исключении Австрии на этом пути.

Во-вторых, большое влияние оказала война с Францией, в результате которой была образована Германская империя. И в этой связи совершенно особенная структура развития в Германии. Это обусловлено еще и тем, что под крышей империи образовывались многочисленные маленькие государства, земли и империи.

История этой империи длилась с 1871 года по 1914 год и все время государства находилось в поисках путей интеграции и объединения земель. И как и во многих империях в период этого развития стояла на повестке дня колониальная политика, а для развития колониальной политики нужен был флот. И как раз в этом флоте были интеграционные мотивы имперской политики.

Это было связано с тем, что всевозможные княжества на территории Германии несмотря на то, что были под крышей империи, имели свою автономию. У них был собственный властелин, даже иногда у них был собственный парламент. У них были, исходя из демократической структуры, собственная конституция, собственный флаг, даже иногда собственная денежная единица. У них были также дипломатические представительства в Берлине. У них была собственная позиция. У них были свои собственные полиция и армия.

Вы должны себе представить, что к началу или в период первой мировой войны, было создано такое объединенное войско. И вы можете представить, когда началась первая мировая война, каждое княжество или каждая республика шла под своим командованием, вступали в эту войну.

Можно ли назвать такое состояние федерализмом?

Может быть, как раз этим я смогу показать ваше стремление на разграничение или на указание границ развития автономии. Потому что, я полагаю, сегодня как раз отсутствуют совершенно особые черты или моменты федерализма.

Я думаю, что федерализм может только тогда процветать и прекрасно развиваться, когда имеется в целом вся политическая система, которая демократична, начиная сверху, и, кончая регионами. Это и показывает правовое состояние, когда речь идет о тех законах, которые могут быть общими для всех регионов.

И это не столько вопрос гражданского или юридического состояния, а больше гражданского. И конечно, еще такие общие вопросы как налоги, полиция. Я думаю, что вам прежде всего нужно создать в полной мере демократическую конституцию и гражданско-правовой кодекс.

Кроме того, вам нужен контролирующий орган, который бы контролировал эти два органа: юридический и гражданский. И если я правильно понял вывод моего коллеги А.М.Салмина, то как раз Россия находится на этом пути, чтобы выработать такой метод. Следовательно, на мой взгляд, в России началась институционализация государственной власти и ее контроль.

В-третьих, для того, чтобы мы сегодня могли говорить о федерализме, необходимо не создавать препятствия на этом пути, а оказывать помощь для того, чтобы все регионы могли сами развиваться в экономическом и культурном плане.

Вы не можете построить демократическую федерацию, если вы не создадите прежде всего механизм для осуществления этого обустройства. Это ведет к тому, если нет этих механизмов, получается, что одни регионы живут достаточно

хорошо и процветают, а другие прибывают в бедности и отсталости.

Демократическое развитие возможно только на совершенно правовом и нормальном финансовом базисе. В противном случае можно получить такую ситуацию, когда богатые регионы не хотят, например, платить в казну государства, не хотят отдавать. В связи с чем возникает напряженность, напряженное отношение к другим регионами и центром. Такое положение обуславливает, например, то что бедные районы вообще перестают проявлять какой-либо интерес в силу того, что они постоянно зависят от субсидий или вливаний из центра.

В-четвертых, необходимо остановиться на развитии федеративных отношений. Демократия в стране невозможна, если простое население не будет участвовать в широком политическом движении, не будет участвовать в жизненно важных вопросах. Кроме того, если не будет поддерживаться такая деятельность, то демократия развиваться не может.

Речь идет о том, что народ уже не оценивает свое участие, как это было раньше и всячески отказывается от широкого общественного движения. В принципе, это поведение и понятно, поскольку социально-экономические проблемы очень угнетающе действуют на большую часть населения. Тогда и участие этого населения в каких-либо общественных или партийных движениях весьма незначительно.

Наряду с вышеперечисленным необходимо остановиться на положении немецких земель в Германии относительно правовых статусов.

Выше рассматривалось состояние Германии в начале первой мировой войны (1914 год). Можно рассмотреть на примере Веймарской республики 1918-1933 года развитие федерализма в Германии. Опыт этой республики не был столь трагичен, если бы была другая политическая система.

Однако, именно на примере Веймарской республики были заложены основные фундаменты для развития федерализма в Германии. И это нашло свое отражение при создании конституции Германии. И как противовес, во времена гитлеровского правления федерализм был полностью исключен и было не только не разрешено в целом правовое государство, но даже полностью исключена нормальная жизнедеятельность государства.

Полагаю, что можно найти какие-то параллели в развитии наших стран во времена Гитлера в Германии и в период правления Сталина в Советском Союзе. В наших государствах были созданы параллельные властные структуры в партиях, в профсоюзах. Это говорит о том, что в Германии и СССР были созданы фашистские и прокоммунистические профсоюзные организации, в правовой системе был введен народный суд.

Таким образом, уже на примере истории Германии с 1933 по 1945 годы можно сказать, что централизм не ведет к развитию самостоятельности. Затем в период с 1945 по 1949 год – у нас была новая фаза развития. И с 1949 года уже фаза образования Германии. Мы в какой-то степени избежали горького опыта Веймарской республики, когда создавали общую конституцию Федеративной Республики Германии.

В частности мы избежали такой ошибки из истории Веймарской республики, как выборы президента прямым путем. И кроме того, мы извлекли опыт из истории Веймарской республики при создании исполнительного парламента.

Это значит, что члены второй палаты – федерального совета Германии не избираются, а они посылаются от земель в парламент. То есть, они направляются в федеральный совет согласно пожеланию населения той или иной земли.

Есть определенные общие признаки между вашим федеративным устройством и обустройством Германии. Она оба имеют очень крепкую позицию, как там федеральный совет, так и здесь Совет Федерации в России.

Необходимо остановиться еще на одном пункте, в котором федеральный совет Германии намного сильнее, чем в России. Все вопросы, что касаются социальных стремлений, социальных вопросов населения федеральный совет Германии ответственен за решение этих проблем.

Есть еще и отличительная черта в развитии федерального совета и может быть она когда-нибудь выкристаллизуется при развитии и в вашей федеративной системе. То есть, не важно кто в унитарном государстве имеет власть, чтобы в региональной политике речь шла о нормальном разделении, распределении финансов. Неважно, какие политические движения будут в это время будут развиваться, неважно, будут ли они против центра или за него.

В Германии в настоящее время имеется тот случай, когда в 16 землях, в основном, правят социальные демократы. Но когда речь заходит о социальных, экономических проблемах, то тогда, так называемые, черные земли вместе сотрудничают с другими землями. То есть, финансы – это особый вопрос.

Теперь очень коротко о привилегиях и обязанностях земель. Все земли в основном больше всего заботятся о развитии образования, воспитания, культуры. Они особенно ответственны за экономическую инфраструктуру в своих землях. Они даже создали свои собственные банки. Эти банки вкладывают деньги в развитие земель и эти банки ответственны за то, чтобы предоставить благоприятный кредит в развитии инфраструктуры своих земель.

Если мы будем говорить о коммунальной сфере, то там есть определенная система сбербанков. Эти сберегательные банки находятся под контролем региональных властей. И именно эти структуры обязаны обеспечивать кредитами малые предприятия. Есть такие подобные банковские структуры и в аграрном секторе. Это корпоративные банки и они контролируются точно также, как и другие банки.

На мой взгляд, это очень интересный момент для развития экономики. Потому что, если у вас не будет возможности в любой земле или стране взять кредит у банка, то, следовательно, нет возможности развиваться. Налоговая политика это тоже частично сфера деятельности, именно, земельной политики. Или, например, земли вырабатывают эти законы и порядок их исполнения по заказу федерального правительства из центра.

При этом, земельное правительство имеет не только свои представительства в федеральном совете, но оно имеет и в земельном парламенте своих представителей. Таким образом, депутатам от земель дается возможность в федеральном парламенте получить определенные советы или рекомендации от федерального совета и в то же время, все эти земельные представители организуют лобби в этом федеральном совете и в парламенте, потому что у нас с вами избирательная система несколько похожая, мандатная. В связи с этим, депутатам нужно время от времени напоминать о том, что они представляют интересы определенной части населения, избравших их.

Это значит, что земельные интересы находят понимание на двух уровнях в федеральном совете. Один раз через избранный прямой федеральный совет или тех депутатов, которые были напрямую избраны в парламент.

Развитие в Татарстане, по-моему мнению, идет по такому же направлению как у нас, в ФРГ. Сейчас речь идет о политике, которая идет далеко за границы

Германии. Почти все земли Германии имеют свои представительства во всех Европейских союзах. И в том числе они работают в Палате, которая называется Европейский регион.

И здесь, конечно, в основном речь идет о финансах потому, что этому Европейскому Совету предоставлены в распоряжение средства от всех стран, которые входят в этот совет. И цель этого Европейского Совета состоит в том, чтобы с помощью этих средств гармонизировать некоторые страны по сравнению с другими.

Таким образом, если исходить именно из этого принципа построения федерализма, то можно понять на сколько это играет большую роль в Европе. И только, именно, при условии собственного демократического обустройства Татарстана, в частности и России, в целом, принимая во внимание европейское право и федеральное и региональное право можно построить крепкое правовое государство.

М.Х. Фарушкин,
заведующий кафедрой политологии КГУ,
доктор философских наук, профессор

СИММЕТРИЯ И АСИММЕТРИЯ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ: СЛОЖНЫЙ БАЛАНС

С вопросом о принципах, на которых должна строиться демократическая федерация, тесно связана проблема симметрии и асимметрии в федеративном устройстве. Адепты унитаризма, унификации, жесткой централизации рьяно выступают в пользу симметричности в институциональной и функциональной организации федерации. При этом их главным аргументом является ссылка на демократический принцип равенства, который должен, по их мнению, определять статус каждого субъекта федерации.

Другая позиция состоит в призыве признать и юридически закрепить принцип асимметричности. Сторонники такого подхода считают, что объективно неравное положение субъектов федерации должно получить законодательное, в первую очередь конституционное, отражение в институциональной структуре и в политике федеративного государства. Чтобы оценить, кто и насколько прав в этой дискуссии, представляется важным определить, что понимается под симметрией и асимметрией в федеративном государстве и какова международная практика на этот счет.

В политической науке и именно применительно к федерализму понятие симметрии используется по-разному. В некоторых отечественных толкованиях симметричности в федеративных государствах, как правило, допускаются три характерные ошибки методологического характера. Одна из них заключается в том, что понятие симметрии применяется лишь для характеристики отношений <субъекты федерации – федеральный центр> (вертикальный план), но при этом почему-то вопросы симметрии или асимметрии не рассматриваются применительно к реальному положению самих субъектов федерации в их сопоставлении друг с другом (горизонтальный план). Между тем, сравнительное положение каждого субъекта федерации относительно иных субъектов является базовым отношением, с учетом которого должны строиться взаимоотношения членов федерации и федерального центра. Если нет симметрии в наиболее существенных чертах субъектов федерации, ее не должно быть и в их отношениях с федераль-

ными органами государственной власти. Поэтому понятия симметрии и асимметрии должны использоваться, для обозначения положения субъектов федерации как по отношению к друг другу, так и по отношению к федеральному центру.

Другая ошибка методологического характера, свойственная некоторым отечественным интерпретациям симметрии и асимметрии в федерации, – это сведение равенства субъектов федерации в их взаимоотношениях с федеральным центром к равноправно указанным субъектам. При этом часто ссылаются на ст. 5 Конституции РФ, в которой, в частности, содержится следующее положение: “Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны”. Однако, как хорошо известно, равенство – это не только равные права. Оно одинаково относится и к обязанностям. Но именно о них умалчивают, и конституционное законодательство, и сторонники симметрии.

Третья ошибка состоит в том, что нередко равенство прав субъектов федерации рассматривается в качестве проявления симметрии, в то время как равноправие неравных является самой настоящей асимметрией. Так, равное представительство российских регионов в Совете Федерации по существу означает неравенство среди избирателей, поскольку вследствие неравенства регионов по численности населения за каждым членом Совета Федерации может стоять совершенно разное число людей.

Симметрия в федерации означает прежде всего, что все субъекты федерации совершенно одинаковы. Чарльз Тарлтон, на которого часто ссылаются в зарубежной политологии как на одного из первых исследователей симметрии и асимметрии в федеративном государстве, пишет, что “идеальная симметричная федеральная система представляла бы собой систему политических образований, охватывающих равные территории и население, имеющих сходные экономические характеристики, климатические условия, культурные стандарты, социальные группировки, политические институты. В модели симметричной системы каждое из отдельных политических образований оказалось бы в результате отражением важных аспектов всей федеральной системы”. И далее: “В симметричной модели не существовали бы никакие значительные социальные, экономические или политические особенности, которые могли бы требовать особых форм представительства или защиты” (1).

Полная идентичность в положении субъектов федерации получила бы отражение в их совершенно одинаковых отношениях с федеральным центром, в одинаковом разделении предметов ведения и полномочий между ними и федеральной властью, в равном представительстве субъектов федерации в федеральных органах власти. Перед членами федерации стояли бы одни и те же задачи и в силу симметрии они имели бы одинаковый потенциал, механизмы и ресурсы для их решения.

При асимметричном построении федерации существенные экономические, социальные, этнические, политические, культурные особенности, отличающие одни субъекты федерации от других, получают выражение в особенностях внутренней организации субъектов, в их неодинаковых отношениях с федеральным центром, в разном наборе предметов ведения и объеме полномочий, относящихся к их исключительной компетенции, в специфике их реальной политики. Ошибочно полагать, что можно добиться симметрии в федерации, выхватив какое-то одно звено в многообразных связях субъекта федерации с федеральным центром и с себе подобными.

Симметрия в федерации изображается как равенство ее субъектов. Но невозможно сделать равными объективно неравными. Как метко заметил один

канадский политолог, “справедливость состоит в одинаковом обращении с равными и неодинаковым – с неравными” (2). Стремление во чтобы то ни стало уравнивать неравных может легко привести в конечном счете к уравниловке, много раз в истории доказывавшей свою неэффективность и опасность с точки зрения социальных и политических последствий.

Фактически ни одна федерация в мире не является симметричной, что отмечается и многими зарубежными политологами. Приведем типичные в этом отношении утверждения. “В действительности, – заявляет, например, Макс Фрекенель, – все современные федерации являются асимметричными” (3). По мнению другого политолога, Дж. Боаси, “ни одна федеративная система не является совершенно симметричной” (4). Каждая объединяет неравные части, которые имеют неодинаковые площадь территории, численность населения, природные ресурсы, экономический потенциал, социальный и этнический состав, обеспеченность элементами социальной инфраструктуры, уровень образования населения и т. п. В Австралии, например, самый населенный штат превосходит по численности населения самый маленький штат в восемь раз. В ФРГ, как отмечается в литературе, земли существенно различаются по традициям, размерам, численности населения и социально-экономическим ресурсам (5). Фактическая асимметрия между землей Северный Рейн-Вестфалия с населением в 17 млн. человек и другим субъектом Федеративной Германии – Бременом с населением менее одного миллиона человек, очевидно, огромна. В Канаде одна из десяти провинций – провинция Онтарио – включает 36 процентов населения и дает 41 процент ВВП (6).

Даже российские сторонники дальнейшей централизации в России признают разнотипность субъектов Российской Федерации, их фактическое неравенство, отмечая при этом, что это особенность не только России (7).

Очевидное для всех объективное неравенство субъектов федераций вызывает ряд последствий. Члены федерации имеют не только общие, но и разнонаправленные интересы. Так, при экономическом неравенстве субъектов более слабые из них постоянно нуждаются в финансовой помощи со стороны федеральной власти, в то же время сильные в экономическом отношении субъекты тяготеют большими отчислениями в федеральный бюджет, прекрасно сознавая, что часть этих средств перераспределяется в пользу слабых. Ясно, что такая ситуация является источником бесконечных раздоров и напряженности в федеративной системе.

Вследствие существенных различий между субъектами федерации оказывается неодинаковым и круг решаемых ими задач. “Язык “равенства” между провинциями, – говорится в одном канадском издании, – фактически был источником путаницы, скрывая то, что поставлено на карту, и делая решение более трудным. Пресловутое понятие равенства является трудным для применения, и все зависит от того, на чем делается ударение. Можно было бы утверждать, что Квебеку нужны полномочия, которые не нужны другим провинциям, чтобы решать проблемы, которых нет у других провинций. Соответственно это можно было бы рассматривать как продвижение к равенству (каждой провинции в соответствии с ее задачами), а не в сторону от него. Более того, особый статус не имеет ничего общего с наличием большего влияния на центр. Это влечет за собой нечто совершенно отличное” (8).

Совершенно ясно, например, что в силу общепризнанного международным сообществом права народа на самоопределение каждая нация свободна определять свое политическое устройство. По крайней мере, право всех титульных наций в пределах Российской Федерации на национальную государственность является бесспор-

ным, что, кстати, закреплено и в действующей российской Конституции. Большая совокупность задач, связанных с национально-государственным строительством в республиках Российской Федерации, не возникает, например, перед Рязанской или Воронежской областями, поскольку явно преобладающее там русское население как часть русской нации давно консолидировало свою национальную государственность.

Одна из самых принципиальных задач, которую решают республики, – это поддержание жизнеспособности соответствующей коренной нации, ее языка и культуры. Весь наш собственный и международный опыт свидетельствует о том, что выполнить эту задачу, не имея национальной государственности, практически невозможно. Никакой национально-культурной автономии это попросту не по силам.

Разность решаемых задач, несовпадение реальных обязанностей, лежащих на органах государственной власти, объективно требуют дифференциации принадлежащих им полномочий.

Следствием фактической асимметрии в федеративной системе является и то, что субъекты федерации занимают в ней разное по авторитету и влиянию место. Достаточно, например, указать на вес Москвы в российской федеративной системе, не сравнимый с весом ни одного другого субъекта. Очевидно, не будет ошибкой утверждать также, что сегодня Татарстан относится к числу наиболее влиятельных и авторитетных субъектов Российской Федерации.

Должна ли асимметрия де факто получить правовое выражение, стать, так сказать, асимметрией де юре в двух существенных отношениях: в наличии у субъектов федерации разного правового статуса в федерации и существовании разных правовых отношений с федеральным центром у разных субъектов федерации? Международная и российская практика идут по противоречивому пути. С одной стороны, официально исповедуется, а часто конституционно закрепляется, принцип равенства субъектов федерации, подчеркивается недопустимость предоставления одним членам федерации привилегий и полномочий, которых нет у других членов. Например, Конституция Австралийского Содружества предоставляет парламенту страны право принимать законы о налогах, но так, чтобы не было дискриминации между штатами или частями штатов. Регулируя торговлю или доходы, Содружество не должно отдавать предпочтение одному штату или части его перед другим штатом или частью его. Все штаты имеют по Конституции равное представительство в Сенате (9). Аналогичным образом в России и США каждый субъект федерации независимо от численности его населения представлен в верхней палате парламента одинаково.

С другой стороны, существует множество проявлений законодательно признанного неравенства субъектов федерации. Это касается, во-первых, представительства в федеральных органах власти. Так, согласно Договору об объединении между ГДР и ФРГ от 31 августа 1990 года четыре самые крупные земли с населением более 7 млн. человек каждая – Баден-Вюртемберг, Бавария, Нижняя Саксония и Северный Рейн-Вестфалия – имеют по 6 мест в верхней, ныне очень влиятельной, палате парламента ФРГ – Бундесрате. Другие земли в зависимости от численности населения имеют 4 или 3 места (10). В Сенате Канады атлантические провинции – Новая Шотландия и Нью Брансуик – имеют по десять мест, в то время как превосходящие их по численности населения Альберта и Британская Колумбия – только по шесть. Две самые крупные провинции – Онтарио и Квебек – имеют по 24 места.

Во-вторых, юридически признанная асимметрия проявляется в неодинаковом статусе или особенностях внутренней государственной организации субъектов

федераций, их правах. Например, в Австралии пять штатов имеют двухпалатный законодательный орган, а в шестом штате парламент состоит из одной палаты.

В Индийской федерации особое место занимает штат Джамму и Кашмир. Он имеет собственную Конституцию, территория штата не может быть изменена без согласия его легислатуры. Штату принадлежат достаточно широкие законодательные полномочия. В то же время законы, принимаемые парламентом Индии, применяются в Кашмире при условии, что их одобрит законодательное собрание штата. Ни одно решение правительства Индии, затрагивающее штат в связи с заключением международных соглашений, не может быть принято без согласия правительства штата. Последний пользуется также широкой финансовой автономией, имея право полностью распоряжаться средствами, поступающими от сбора основных налогов. В отличие от других индийских штатов штат Джамму и Кашмир имеет свой государственный флаг наряду с государственным флагом Индии. Особый статус штата не может быть изменен без его согласия. Всего, по подсчетам специалистов значительный процент статей Конституции Индии и норм, содержащихся в приложениях, либо не действуют в отношении Кашмира вообще, либо действуют с оговорками (11).

В Швейцарии депутаты Совета кантонов избираются гражданами, а в кантоне Берн – парламентом кантона. Кантоны сами и по-разному устанавливали сроки полномочий своих представителей в Совете кантонов. Проверку конституционности кантональных законов осуществляет Федеральный Суд, а в Женевском кантоне право такой проверки принадлежит кантональному суду. Наряду с кантонами в стране есть полукантоны. Они имеют те же самые права и обязанности, за некоторым исключением: например, они имеют только одного депутата в Палате кантонов (вместо двух) (12).

В-третьих, нередко очевидной является асимметрия в официальной политике федеральных властей по отношению к субъектам федерации. Например, несмотря на конституционное провозглашение в России принципа равенства субъектов федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, фактически это равенство постоянно нарушается. Предоставление Калининградской области особых прав, которых нет у других субъектов Российской Федерации; возможный особый статус Чечни, если она останется в составе Российской Федерации; наличие особых функций у Москвы как столичного центра и дополнительное финансирование ее из федерального бюджета для целей выполнения этих функций; включение двух субъектов федерации – Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов в состав третьего субъекта федерации – Тюменской области; дифференцированное и неравное распределение иностранной помощи и кредитов по регионам; дотационное (из федерального бюджета) существование одних субъектов федерации и не дотационное – других, – все это примеры весьма асимметричного (селективного) подхода в политике федерального правительства. Если же избежать этого в реальной жизни нельзя, то не следует ни закреплять принцип симметрии в законодательстве, ни заниматься его пропагандой.

Следует, таким образом, констатировать наличие противоречия между доктриной и конституционным принципом равенства, с одной стороны, и реальным функционированием федеративной системы в режиме асимметрии – с другой. По существу это есть противоречие между фактической асимметрией и попытками утвердить симметрию формально юридически. Выход из противоречия – один:

официально признать и узаконить асимметричность в организации и политике федерации и найти правовые формы ее выражения.

Асимметрия является важным средством отражения реально существующего разнообразия и одновременно координации внутри федерации. Более того, само существование федерации является признаком наличия несовпадающих интересов, которые могут учитываться и координироваться благодаря асимметричному федеративному устройству. Напротив, упорное игнорирование фактического неравенства субъектов федерации и упрямое желание насадить сверху некое "равенство неравных" является одним из потенциальных источников напряженности в федеративных отношениях. Как отмечалось в зарубежной литературе, "в Австралии конфликт между центром и штатами возникает не из-за различий в их интересах, а из-за попыток центра обращаться со всеми участниками игры одинаково" (13). Специальное исследование, посвященное проблеме политической стабильности в федеративном государстве и основанное на изучении 44 бывших и нынешних федераций, показало, что "асимметрия способствует политической стабильности" (14).

Разумеется, утвердить асимметрию официально – дело не простое, поскольку всякое расширение предметов ведения и полномочий одних субъектов сразу же вызывает зависть других. Политико-правовой практике известны разные методы введения асимметрии: (а) дифференцированное по субъектам представительство в федеральных органах (о чем говорилось выше в связи с опытом ФРГ и Канады); (б) сокращение сферы исключительной компетенции федерального центра и расширение за счет этого сферы совместной компетенции федеральных органов власти и субъектов федерации; (в) расширение автономии субъектов федерации для дифференцированного удовлетворения своих интересов путем более широкого правотворчества в сфере совместной компетенции федерации и ее субъектов; (г) дифференцированная передача полномочий федерального центра тем или иным членам федерации, что предусмотрено, в частности, ст. 78 ч. 2 Конституции Российской Федерации; (д) расширение практики федерального рамочного законодательства, что расширяет возможности субъектов федерации учитывать в большей мере региональные особенности; (е) закрепление за субъектами федерации полномочий самостоятельно решать вопросы внутренней организации государственной власти (государственного строительства); (ж) заключение федеральными органами власти дифференцированных соглашений с субъектами федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашений, содержание которых не обязательно должно быть одинаковым.

Нарождающаяся в России практика заключения договоров федерального центра с субъектами федерации, в чем объективно немалая заслуга Республики Татарстан, позволяет достаточно безболезненно вводить элементы асимметрии в федеративную систему с учетом фактического неравенства субъектов федерации, т. е. пойти по пути так называемой договорно признанной асимметрии.

Однако такого рода договоры будут иметь полноценное значение только тогда, когда среди участников договорного процесса найдется место для законодательной власти. Очевидная слабость 31 уже заключенного договора между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации состоит в том, что в их подготовке, подписании и утверждении не участвовала законодательная власть. Это означает, что она никак не связана ими и может принимать любые законы, не обращая внимания на содержание этих договоров. То, что заключает исполнительная власть, не имеет обязывающего характера для власти законодательной.

Ратую за введение в федеративную систему или сохранение в ней элементов асимметрии, нельзя одновременно переступать определенные границы. Как ни одна федерация не является полностью симметричной, точно также ни одна федерация не может быть и абсолютно асимметричной. В противном случае это грозило бы серьезной дестабилизацией и даже распадом федеративного государства.

Для всякой федерации, которая сталкивается с еще нерешенными для нее проблемами симметрии и асимметрии злободневным является вопрос: до каких пределов возможна или целесообразна асимметричность; когда сама асимметрия становится дестабилизирующей и дисфункциональной; где то чудесное средство, которое позволило бы установить равновесие элементов симметрии и асимметрии в федеративном устройстве и в политике федеративного государства? Трудно, а может быть, и невозможно, выработать общие правила. Очевидно, решение вопроса должно быть различным в каждом конкретном случае в зависимости от всей совокупности обстоятельств.

Ясно, что асимметрия асимметрии рознь. Можно говорить по существу о трех видах асимметрии. Во-первых, бывает асимметрия, основанная на равноправии неравных. Это неустойчивая, опасная своим дестабилизирующим последствием база федерализма. Во-вторых, это асимметрия, основанная на равенстве равных и неравенстве неравных. Опирающаяся на нее модель федерации представляется наиболее рациональной, справедливой и демократической. В-третьих, в федеративном государстве возможна асимметрия, основанная не на принципах, а на произволе как со стороны центра, разделяющего субъекты федерации в соответствии со своими политическими симпатиями или антипатиями к руководству регионом, так и со стороны локальных политических элит, проводящих политику, отличную от общенациональной.

Если в федерации в целом идут процессы демократизации, а в отдельно взятом регионе локальная политическая элита благовоит авторитарному режиму, кому нужна такая асимметрия? Чем местный авторитаризм лучше общенационального?

В нынешних условиях России такого рода асимметрия принимает опасные формы правового сепаратизма. Конституции 19 республик из 21 входящих в состав Российской Федерации не соответствуют общедеревянной Конституции.

Таким образом, утверждение и сохранение жизнеспособной федерации требует нахождения оптимального соотношения элементов симметрии и асимметрии в федеративных отношениях. В конкретноисторических условиях, в которых развивается каждое федеративное государство, это соотношение будет неизбежно своеобразным. Определить это соотношение для каждой данной федерации – в этом тоже одно из проявлений искусства политического руководства.

Примечания

1. Tarlton Ch. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation // Journal of Politics, 1965, vol. 27, No. 4, p. 868.
2. Smiley D. Language Policies in the Canadian Political Community // Etre Contemporain. – Sillery: Les Press de Universite du Quebec, 1992, p. 284.
3. Frenkel M. Federal Theory, 1986, P. 148 (para 570).
4. Boase J. Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism // Evaluating Federal Systems. – Dordrecht: Martines Nijhoff Publishers, 1994, p. 91.
5. Ibid., p. 97.
6. См.: Fry E. North American Federalism, NAFTA, and Foreign Economic rela-

tions//Evaluating Federal Systems, P. 397.

7. См.: Абдулатипов З. Ф., Болтенкова Л. Ф. Опыт федерализма. – М.: Изд. "Республика", 1994, С. 230.

8. Taylor Ch. Reconciling the Solicitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism. – Montreal: McGill – Queen's University Press, 1993, p. 180.

9. См.: Mullins A. and Saunders C. <Different Strokes for Different Folks?>: Some Thoughts on Symmetry and Difference in Federal Systems, p.47.

10. См.: Gunlicks A. German Federalism after Unification: the Legal/Constitutional Response. // Publius: The Journal of Federalism, 1994, vol. 24, No. 2, p. 83-84; Domestic Politics of German Unification. – Boulder (Col.): Lynne Rienner Publishers, 1993, p. 138.

11. См.: Современный буржуазный федерализм, С. 221, 222, 223.

12. См.: Schmitt N. The Foreign Policy of Spanish Autonomous Communities Compared to that of Swiss Cantons // Evaluating Federal Systems, P.365.

13. см.: Mullins A. and Saunders C. <Different Strokes for Different Folks?>). Some Thoughts on Symmetry and Difference in Federal Systems // Evaluating Federal Systems, P. 46.

14. Lemko J. Political Stability in Federal Governments, P. 87.

Ш.Ш. Ягудин,

начальник Правового управления
Государственного совета РТ,
кандидат юридических наук

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ ТАТАРСТАНА

Позвольте на общие проблемы российского федерализма взглянуть с позиции республик и Татарстана в частности.

Современная государственность Татарстана закономерно вырастает из богатого поучительными примерами недавнего прошлого. В истории Татарстана было принято четыре конституции.

В первой конституции Татарстана 1926 года было записано, что Татарстан является советским социалистическим государством в составе Российской Федерации. Но, к сожалению, как это было установлено конституционными нормами РСФСР того периода, эта конституция не была утверждена Россией, потому что по рекомендации специально созданной комиссии ВЦИК автономная республика не признавалась государством. Но несмотря на это, Конституция Татарстана жила, действовала и работала. По этой Конституции избирались, формировались высшие и местные органы государственной власти, правительство республики, разрабатывались и утверждались планы народнохозяйственного развития и бюджет республики, то есть, шла полноценная государственная жизнь.

Таким образом, несмотря на то, что Конституция Татарстана не была утверждена ВЦИК Российской Федерации, эта конституция работала.

В 1937 году была принята вторая Конституция Татарстана, там была такая же запись. И Верховный Совет Российской Федерации утвердил эту Конституцию наряду с Конституциями других республик.

А что касается Конституции 1978 года, а это уже на памяти многих, то в самой Конституции РСФСР в статье 78 было закреплено положение о том, что автономная республика есть советское социалистическое государство, находящееся в составе Российской Федерации.

Таким образом, понадобилось более 50 лет для того, чтобы федеральная власть признала государственно-правовую природу автономной республики.

Параллельно появились новые концепции, утверждающие, да, хорошо, автономная республика – это государство, но не суверенное государство. И опять уходят десятилетия на то, чтобы доказать, что если общественный феномен признается государством, то как тень за ним следует и суверенитет, то есть, способность государства самостоятельно, верховно и независимо решать вопросы своей внутренней и внешней жизни. Вот почему в статье 1 Конституции Республики Татарстан 1992 года записано, что суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Республики Татарстан.

Сегодня даже наукой предан забвению пакет законов Союза ССР в области национально-государственного строительства, принятый в апреле 1990 года, в которых автономные республики, наряду с союзными, признавались субъектами Союза ССР. И Татарстан в том числе был одним из 35 субъектов Союза ССР по этому пакету документов.

Это были смелые и нестандартные решения со стороны Союза ССР. Полномочные представители автономных республик тогда активно включились в подготовку проекта Союзного договора. В республиках принимались декларации о государственном суверенитете. Вслед за Российской Федерацией и Татарстан 30 августа 1990 года одним из первых, принял Декларацию о государственном суверенитете и официально провозгласил свой государственный суверенитет, отказавшись от статуса автономной республики, более не соответствующего интересам дальнейшего политического, экономического, социального и духовного развития многонационального народа.

Но как известно, распад Союза ССР приостановил этот процесс. Тем не менее фундаментальные положения Декларации полностью были реализованы в новой Конституции Республики Татарстан, принятой 6 ноября 1992 года, в соответствии с которой Татарстан является суверенным демократическим государством.

Я должен подчеркнуть, и это очень важно, то, что статус Республики Татарстан как суверенного государства, как субъекта международного права, строящего свои отношения с Российской Федерацией, с другими республиками, государствами на основе делегирования полномочий, был одобрен на республиканском референдуме 21 марта 1992 года. При этом важно отметить и тот момент, что фактически этими документами была выработана новая концепция российского федерализма, в основу которой были заложены договорные начала.

Суть статуса республики, а также указанной концепции четко сформулированы в статье 61 Конституция нашей республики, в которой сказано, что Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией-Россией на основе договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения.

К сожалению, Конституция Российской Федерации 1993 года не учла исторические уроки и достижения федеративного строительства в самой же России, не восприняла и не гарантировала многие общие и существенные для республик аспекты их государственности, а также реформирования федерализма, что по логике она,

как федеральная конституция, должна была бы сделать. В ней, например, не нашли отражения провозглашенные практически всеми республиками государственный суверенитет, договорный характер обновляющейся федерации, зафиксированные в конституциях республик, принятых задолго до декабря 1993 года, то есть до принятия Конституции России.

Более того, Конституция даже поставила под сомнение государственный статус республик, взяв в скобки определение их в качестве государства, что между прочим, как это указывалось выше, однозначно признавалось прежней Конституцией РСФСР.

Таким образом, можно отметить, что нет научности, преемственности в конституционном развитии самой Российской Федерации, а в новой Конституции России 1993 года были заложены будущие конституционные противоречия.

Через два месяца после принятия российской Конституции, 15 февраля 1994 года был подписан Договор Российской Федерации и Татарстана, в котором констатируется, что Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией федеральной Конституцией, Конституцией Республики Татарстан и указанным Договором. Важно подчеркнуть, что в данном случае – это межгосударственный договор и рассматривать его необходимо наряду с Конституциями как документ учредительного характера, призванный, прежде всего, восполнить пробелы в Конституции Российской Федерации, в частности, в отношении Татарстана, снять и сгладить имеющиеся противоречия. Он как бы переносит мост между двумя Конституциями и Договор – это акт политического консенсуса между двумя государствами – Российской Федерацией и Республикой Татарстан.

Не случайно в нем, принятом через два месяца после принятия Конституции России, не поднимается часто муссируемый некоторыми федеральными органами вопрос о приведении Конституции Республики Татарстан в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Договор оговаривает право Татарстана на правовую регламентацию своих особенностей, специфику своего статуса и конституционно-правового развития.

Таким образом, юридическую базу современной государственности Татарстана составляют сегодня Декларация о государственном суверенитете Татарстана, Конституция Татарстана и Договор между Российской Федерацией и Татарстаном.

Однако, к сожалению, договорная практика подвергается постоянным яростным нападкам и атакам противников подлинного демократического преобразования федерализма в России. Они договариваются до того, что принцип договорности, якобы, есть мина замедленного действия, грозящая взорвать целостность России в долгосрочной перспективе. Но, конечно, все понимают, что дело обстоит совсем иначе. Договоры это, говоря словами Бориса Николаевича Ельцина, процесс цивилизованного собиранья России, прочный и надежный фундамент российского федерализма, основанный на добровольности, взаимопонимании и ответственности сторон.

В этом смысле модель Татарстана весьма поучительна. И как мне представляется, она еще не в полной мере изучена, ее потенциал не используется должным образом федеральными властями.

Нельзя не отметить фактов нарушений прав субъектов федерации со стороны федеральных органов власти. Так, например, Б.Н.Ельцин, выступая в марте 1996 года на общероссийском конгрессе по правовой реформе отмечал, из всех отклоненных Президентом РФ законов каждый третий был отклонен в связи с тем, что парламент России пытался урегулировать вопросы, не относящиеся к ведению фе-

деральной власти.

И действительно, на фоне того, что мы здесь говорили, есть такие данные, что 70 процентов федеральных правовых актов сами противоречат Конституции РФ.

Среди таких подобных законов, нарушающих права республик, можно было бы назвать федеральные законы о прокуратуре, о судебной системе. Например, в одностороннем порядке Конституция Российской Федерации изъяла из компетенции республик право на формирование их судебной системы, что традиционно всегда, во все времена находилось в их компетенции и судьи избирались в самих республиках.

Или же, например, последний пример, буквально на днях Государственная Дума обратилась в Конституционный суд по поводу проверки конституционности ряда башкортостанских законов, в том числе о выборах президента в части установления такого положения, чтобы кандидат в президенты Башкортостана должен знать не только русский, но и башкирский язык. Мы все понимаем, что национальный язык – это элемент государственности данного народа. И нельзя так вольно обращаться с этими моментами, поскольку в истинно демократическом, как здесь правильно говорил господин Шульце, государстве должно быть и демократическое отношение к правам народа.

В этих условиях важным является защита суверенных прав республик. В этом плане в самом Татарстане право на защиту прав республики мог бы взять и Конституционный суд, который в Татарстане еще не сформирован, но в ближайшее время, видимо, будет сформирован. Было бы нормальной практикой, если бы, например, Конституционный суд Татарстана признал, скажем, недействующими на территории Республики Татарстан отдельные статьи, положения или в целом отдельные федеральные законы. Это был бы нормальный, грамотный, современный подход.

Опыт Татарстана, других республик свидетельствует о том, что практика федеративного строительства ушла далеко вперед самой Конституции Российской Федерации, которая, к сожалению, слишком жестко подходит к построению федеративных отношений. Практически унитаристки. И унитарный подход присутствует во всем. В этом смысле складывающиеся федеративные отношения в России, на мой взгляд, представляет предмет ее фактической Конституции. Есть такие конструкции и понятия теории права и государства. И российскому законодателю, прежде всего, предстоит привести свою юридическую конституцию в соответствие со сложившейся и во многом оправдавшей себя практикой федеративного строительства.

И.С. Мелюхин,
начальник информационно-аналитического отдела
Территориального управления Администрации Президента РФ

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ИСХОД ГУБЕРНАТОРСКИХ ВЫБОРОВ В РОССИИ В 1996-1997 ГОДАХ

Выборы глав субъектов федерации, законодательной власти и органов местного самоуправления, прошедшие в субъектах федерации в 1996 и продолжающиеся в 1997 году существенно преобразуют политический ландшафт страны в целом и в каждом из регионов.

Несколько цифр, которые характеризуют масштабы происходящих перемен. В

1996 году выборы глав исполнительной власти состоялись в 51 субъекте Российской Федерации. Конечно, эти выборы имели политическую подоплеку. Хотя, по мнению государственного руководства России, гораздо полезнее было бы, если в центре внимания избирателей было обсуждение деловых качеств кандидатов, их возможности управлять регионом, хозяйствовать.

Из этих 51 человека в 22 субъектах победили действующие руководители. В 14 регионах пришли к власти губернаторы или главы администраций, которые поддерживались оппозицией.

В 28 регионах также состоялись выборы в органы законодательной власти. И 37 административных центров регионов получили новых мэров. То есть, весьма солидное было обновление и Совета Федерации и органов местного самоуправления и органов законодательной власти.

Процесс этот продолжается и в 1997 году. На сегодняшний день 7 глав администраций были выбраны и в 6 регионах прошли выборы в законодательные органы.

Итого избрано, начиная с осени 1996 года, 58 глав администраций субъектов федерации, 34 законодательных собрания и 44 мэра.

Перспектива на 1997 год известна, это 4 предвыборные кампании по выборам руководителей субъектов федерации, которые предстоят в этом году: Нижний Новгород, Чувашия, Иркутская и Кемеровская области. В 1998 году – 11, в том числе 6 республик.

Таким образом, процесс выборов дал очень богатый материал для анализа. Что можно выделить в качестве любопытных черт в прошедших избирательных кампаниях. Конечно, выявилась роль технологов и социологов, поскольку для многих субъектов Российской Федерации это были первые выборы и поскольку эта кампания была одной из первых, то был пересмотрено отношение к таким вещам, как выборная технология. Надо сказать, что умелое их использование добавляет голосов кандидатам.

Проводились социологические исследования, особенно интенсивно с конца 1996 года. Они выявили некоторую слабость наших региональных социологических служб, что объясняется тем, что большие фирмы специализировались главным образом на всероссийских опросах, а местные службы либо во многом зависят от администрации и выдают иногда желаемое за действительное, либо не обладают большими возможностями профессиональной подготовки.

Безусловно, сыграли большую роль и средства массовой информации. Отчетливо можно было установить, что контроль над региональными СМИ гарантирует значительную долю электорального успеха.

Надо сказать, что кампании были, как правило, очень дорогие. В среднем одна кампания обошлась до 20 миллиардов рублей, в зависимости от региона, – где-то меньше, где-то больше. Но суммы оказались очень значительными и нагрузка на бюджет, конечно, выросла. Безусловно, данные, которые представляют местные ЦИКи или местные избирательные комиссии о финансовых затратах, они не полностью показывают на сколько оказывается задействованным наш отечественный финансовый капитал.

Участие финансовых и предпринимательских кругов в избирательных кампаниях прослеживается в заинтересованности не только укрепить свои связи с администрациями, обеспечить путем поддержки того или иного кандидата решение своих экономических проблем, но и провести своих собственных политиков и в состав администрации, и в состав областных, краевых дум.

Конечно, результаты выборов можно оценивать по-разному. Но деятельность губернаторов по прошествию 100 дней очень хорошо характеризуется таким фактором, как наличие команды. Во всяком случае, губернатор, который готовился победить на выборах и мы знаем примеры таких очень убедительных побед, они приходят со своей командой, имеют четкий план вывода области или края из кризиса.

Есть и другие примеры, когда появляются люди достаточно новые во властных элитах. Хорошо известен пример с псковским губернатором, представителем ЛДПР. Есть и другие примеры. Налаживание с новыми губернаторами нормальных, рабочих взаимоотношений – это одна из задач Территориального управления Администрации Президента.

Надо сказать, что вначале мы думали, что выборность губернаторов поставит их вне контроля федеральной власти, даст возможности проводить полностью самостоятельную политику, но трезвый анализ показывает, что у федерации достаточно рычагов и способов воздействия на ситуацию в регионах, потому что в регионах есть большая федеральная собственность, есть структуры федеральной власти, прежде всего силовые ведомства. И во многих регионах количество органов федеральной власти и территориальных представительств доходит до 40 – 50.

Закономерен вопрос о координации деятельности. Администрация Президента видит важнейшим направлением упорядочения отношений местной и федеральной властей в реформировании института представителей Президента Российской Федерации, повышения их роли в управлении федеральными учреждениями на местах. Примером такого подхода является ситуация в Приморье.

Безусловно, серьезным рычагом воздействия и оказания помощи является бюджетное регулирование. И здесь еще предстоит большая работа по совершенствованию бюджетного федерализма. В принципе тот, кто больше приносит в бюджет, тот и должен больше иметь прав и в политической плоскости.

Таким образом, избирательные кампании 1996 года привели во власть много новых людей и в результате сформировалась новая политическая система, в которой губернатор как выборное лицо поддерживается и политическими партиями, и населением, несет ответственность за состояние дел в области, в регионе перед своими избирателями, с одной стороны. И, с другой стороны, перед Российской Федерацией.

Процесс этот диалектический, должны быть учтены интересы и регионов и Российской Федерации в целом. И только путем переговоров, заключения договоров – только в этом видится нормальный путь снятия противоречий, которые имеются в том числе и в законодательных документах.

И.В. Терентьева,
заведующая отделом по связям
с общественностью и межнациональным отношениям
Аппарата Президента Республики Татарстан

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Политическая система Республики Татарстан в ее нынешнем виде начала формироваться после принятия в августе 1990 года Декларации о государственном суверенитете. Если раньше в политическом развитии республики ничего примечательного

тельного не было и ее политическая жизнь протекала по стандартам, как правило, продиктованным из центра, а ее государственность имела некоторый национальный колорит, но не имела никаких реальных черт, то после 1990 года можно говорить о появлении определенной татарстанской специфики. Естественно, учитывая, конечно, что республика находится в едином социально-политическом пространстве с Россией.

В чем видятся отличительные черты в развитии политической системы нашей республики? Первое это то, что в политической системе республики, как и в России, ключевое место занимает фигура президента. Однако объем их (президентов) полномочий, принципы сотрудничества с другими ветвями власти, естественно, существенно различаются. Президент Татарстана в отличие от российского не имеет права распускать Государственный совет республики, обязан согласовывать с парламентом не только кандидатуру на должность Премьер-министра, но и назначения всех членов кабинета. Он имеет право назначать глав администраций районов и городов республики. И для занятия должности Президента необходимо соответствовать двум цензам: оседлости, то есть проживать в республике не менее 5 лет и на знание двух государственных языков – татарского и русского.

С недавнего времени исключено из Конституции республики упоминание об ограничении пребывания на посту президента двумя сроками.

Второе. Весьма оригинальной является конструкция высшего органа представительной власти. Сегодня у нас Государственный совет избирается как от территориальных округов (таких депутатов 69), так и от административно-территориальных округов (61 депутат). Административно-территориальные округа представляют из себя районы, города и районы в городах. И если в первом случае могут быть избраны граждане Республики Татарстан, работающие или проживающие на территории республики, то во втором случае граждане, работающие или проживающие на территории административно-территориального округа.

Большинство депутатов сегодня продолжают выполнять свои служебные обязанности по месту своей работы, но часть депутатов, таковых сегодня 39 из 130, работают в Госсовете на профессиональной основе и, как мы называем, образуют малый совет, который на своих сессиях принимает решения, являющиеся также актами Государственного совета. Для рассмотрения наиболее важных вопросов создается пленарная сессия Госсовета в составе всех избранных депутатов.

Третье. Все выборы в Татарстане сегодня проводятся по мажоритарной системе, допускаются безальтернативные выборы, выборы от округов с различной численностью избирателей (например, административно-территориальный округ № 1 включает в себя Казань, где проживает более одного миллиона человек, а есть районы с населением менее 15 тысяч человек, которые, как и столица, делегируют своего депутата).

Четвертое. Еще одним важным отличием политической системы является иная роль в ней политических партий и общественных движений. В России благодаря выборам по партийным спискам, широкому доступу к средствам массовой информации, тесным связям партий с влиятельными предпринимательскими и финансовыми кругами, сформировались федеральные партии и движения, которые максимально приближены к меркам парламентской партии.

Партии и движения в нашей республике такого уровня развития пока еще, к сожалению, не достигли. Чисто партийных депутатов, то есть, избранных по партийным спискам в Государственном совете у нас пока нет. Избранные депутаты от

партий, как правило, избраны сегодня не благодаря принадлежности к той или иной партии, а все-таки в большей степени в связи с их личной известностью. Более того, на прошлых выборах политические деятели, являющиеся членами и руководителями партий и движений нередко маскировали свою принадлежность к ним.

Нет в парламенте сегодня партийных групп и фракций. Слаб, по нашим заключениям, голос республиканских политических объединений и в средствах массовой информации. Естественно, не все наши партии и движения имеют возможность издавать собственные газеты или журналы.

Пятое. Республика, по сравнению с Россией, не знает столь мощного накала политической борьбы партий и их лидеров. Причем, эта тенденция, если сравнивать и с многими соседними регионами, стала вырисовываться достаточно давно. Например, даже в последние годы правления КПСС в Татарстане политическая борьба не приобрела значительного накала, благодаря чему не произошло обальной смены поколений руководящих кадров, большинство которых занимало достаточно видное положение и при старом режиме.

После довольно значительного всплеска противостояния в конце 1991 – начале 1992 годов все сегодня отмечают явное снижение накала противостояния. Рост стабилизационных тенденций продолжается и по сей день.

При этом следует заметить, что сегодня руководство Татарстана не идеализирует сложившееся положение и четко отдает себе отчет в том, что политическая стабильность может обернуться стагнацией развития и что некоторые процессы могут принять достаточно деформированное течение.

Шестое. Иной является не только динамика течения политических процессов, но и расстановка политических сил в республике. Долгое время место партий и движений в политическом спектре определялось не идеологической сущностью их программ, а их отношением к суверенитету. Ныне наметились некоторые изменения в расстановке сил.

Произошла консолидация коммунистов и части национальных организаций (имеется в виду татарская партия национальной независимости “Иттифак”) в Народно-патриотический Союз.

Сохраняется деление некоммунистических, демократических сил, которые принципиально поддерживают политику реформ, на два блока. Такая ситуация унаследована от периода конфронтации аппарата КПСС с “неформалами”. Один из этих блоков представлен политическими организациями, поддерживающими президентский курс, это – партия “Единство и прогресс”, отделение НДР и движение “Реформы – новый курс”. Второй объединяет 16 демократических движений в блоке “Равноправие и законность”, стоящем в оппозиции к руководству республики.

Анализ их программ, тактики показывает, что наметился процесс сближения между этими блоками. Это позволило начать переговоры между этими двумя сторонами о консолидации на почве реализации объявленных реформ.

Важной особенностью политического развития Татарстана является сохранение влияния национального блока, который в определенной мере дистанцируется от трех вышеперечисленных. Несмотря на наличие в его недрах самых различных фракций (Татарский общественный центр, уже упомянутый “Иттифак”, общество “Марджани”, комитет “Суверенитет” и др.), борьбу между ними и внутри них, несмотря на идеологическую размытость программ, эти организации остаются достаточно активными субъектами политической жизни.

Седьмое. Иначе чем в России происходит в республике формирование института политического лидерства. Можно констатировать замедленность этого процесса. Как у оппозиции, так и у "партии власти" сегодня очень мало ярких и признанных лидеров.

Восьмое. Уровень развития самоуправления в республике остается достаточно невысоким. За последние годы произошло существенное усиление государственной власти на местах. Самоуправление реально, если самокритично посмотреть, существует только на уровне сел. Власть глав администраций существенно усилилась после фактического объединения постов главы администрации и председателя Совета народных депутатов. Одновременно с этим существенно упала роль представительных органов на местах.

Как и в России, так и в Татарстане медленно идет судебная реформа. Но в отличие от федерации, в республике до сих пор не укомплектован Конституционный суд, роль суда выполняет пока Комитет Конституционного надзора.

Таким образом, политическая система в республике переживает переходный период. В ней сегодня уживаются как демократические, так и авторитарные черты. И руководство республики на определенном этапе пошло на сознательное усиление авторитарных начал, что, по его мнению, позволило на определенном этапе сохранить управляемость общественными процессами и гарантировать социальную стабильность и межнациональный мир.

В то же время очевидно, что в перспективе должны произойти изменения в политической системе. О чем может идти речь?

Во-первых, видимо, мы придем к положению, когда Президент будет одновременно будет выполнять функции главы Правительства, ибо разделение этих постов имело политический смысл в условиях социально-экономической нестабильности, создавая для главы государства необходимое поле маневра. Вместе с тем данное положение приводит к разбуханию управленческого аппарата, к созданию порой дублирующих друг друга звеньев.

Не менее важно, на наш взгляд, реформировать структуры правительства. В республиканском правительстве несмотря на то, что прошла его реорганизация в 1995 году, сохраняется немало, если можно так сказать, нерыночных структур в виде некоторых отраслевых министерств и отделов аппарата. Само изменение принципов государственного управления, конечно, рано или поздно должно сказаться и на структуре этих органов управления.

Во-вторых, думается, произойдет реформирование органов представительной власти. Нынешний парламент – это орган переходного типа, но даже первый опыт работы малого совета показывает, что профессионализация деятельности парламентариев сегодня крайне необходима. Закон должен, по всей видимости, стимулировать деятельность политических партий через закрепление их более активной роли в избирательной кампании и в формировании парламента. Парламентские партии будут выражать с трибуны Государственного совета весь спектр общественных настроений населения нашей республики. Отсутствие такого необходимого атрибута демократии будет оказывать негативное влияние на ход политических процессов.

В-третьих, необходимо завершить реформирование судебной системы, создать Конституционный суд.

Но особое значение имеет идея реформирования местного самоуправления. Думается, что вы все согласитесь, что одной из фундаментальных черт, идущих у

нас реформ, является тот факт, что демократия как бы насаждается сверху. Это происходит благодаря низкому уровню политической культуры населения, его пассивности, давним традициям авторитарного администрирования и прочее.

Ясно, что процесс демократизации может стать необратимым в том случае, если широкое развитие получат самоуправления.

Для этого необходим, естественно, целый комплекс мероприятий и, возможно, начиная с изменения административно-территориального деления республики, о чем говорят многие наши специалисты на различных форумах и на рабочих совещаниях.

Большое значение имел бы переход на выборность глав администраций, что позволит постепенно построить систему контроля снизу за их деятельностью.

Таким образом, если проанализировать все сказанное, то речь идет о создании в перспективе нового облика татарстанской политической системы, в которой бы окончательно доминировали демократические черты и нормы.

ДИСКУССИЯ

Выступление В.Д.Машикова, секретаря ЦК Коммунистической партии Республики Татарстан

Взаимоотношения центра и регионов – это отражение извечной проблемы организации эффективной системы управления. Есть такая управленческо-технологическая специфика нашего времени. Век назад пакет управленческой информации мог двигаться только со скоростью скакуна. Сейчас он распространяется со скоростью света. Полвека назад управленческая информация могла перерабатываться со скоростью движения мозгов чиновника. Сегодня она может перерабатываться со скоростью компьютера, т.е. в миллионы раз быстрее. На какую тенденцию работают эти изменения? Безусловно, на централизацию.

Другое дело, что всякая централизация бывает рациональна и абсурдна. Децентрализация же, по моему мнению, всегда будет иррациональной. И это подтверждается историческими фактами.

Разумеется, и эта формула реализуется в конкретных обстоятельствах. Я хочу воспользоваться примером, который привел господин Шульце, пример сопоставления управленческих структур в фашистской Германии и нашего советского сталинского периода. Он охарактеризовал и то и другое, как негативное. Действительно, сходства было много, но правильна ли эта характеристика? Я бы дал другую характеристику и сказал бы так. Фашистская Германия имела прогрессивные для своего времени структуры государственного управления, мобилизующие народ на решение задачи порабощения народов в интересах одной нации.

Советский Союз тоже имел прогрессивное, разумеется, для своего времени, структуры государственного устройства для решения задачи прямо противоположной. И поэтому СССР смог противостоять фашистской Германии.

Ближе к ситуации сегодняшней и в том числе и по Татарстану. У нас есть свое видение происходящего. Народ Татарстана голосовал за сохранение Союза, народ Татарстана голосовал за статус субъекта международного права, делегирующего полномочия органам Союза, и строящего отношения с Российской Федерацией на

договорной основе. Мы, коммунисты Татарстана, как скала стоим на этих правовых позициях. И полностью разделяем то, что было дважды проголосовано народом.

Сегодня здесь в ходе обсуждения почему-то не звучит тема формирования союза Белоруссии и России. Мы подготовили пакет инициатив по этому поводу и в частности считаем, что Устав не совсем совершенен, потому что он нашей республике не позволяет реализовать ее государственный суверенитет в составе такого Союза. Мы за то, чтобы членами союза были государства, чей государственный суверенитет определен всенародным референдумом. Таких не так много на территории СССР и на территории России.

Эта формула, на наш взгляд, наиболее рационально позволит решать проблемы государственности и Абхазии, и Ичкерии в перспективе, там не было референдума о суверенитете, и Крыма, и множество проблем, которыми сегодня больно наше общество и которые не решаются пока уставом Союза Белоруссии и России.

Выступление В.А.Беляева, председателя Татарского отделения Социал-демократического Союза и многонационального движения "Согласия", заведующего кафедрой социологии и политологии Казанского технического университета.

Демократическая оппозиция в Татарстане еще в 1988-1989 годах предложила ряд механизмов, которые могли бы гармонизировать отношения между этническими общинами в республике и между республикой и Россией.

Это: равный статус двух основных языков, особый статус Татарстана в асимметричной федерации. Пути достижения – это переговоры и соглашения с руководством России, плебисцит как форма референдума.

Мы предупредили в то время и об условиях и последствиях суверенизации и изменении статуса. Прежде всего о цене, о том кому выгодно, о допустимых пределах, и дали типологию видов асимметрии. Между прочим, асимметрия возможна в унитарном государстве, в федерации и конфедерации. Примеры тому: Франция, Италия, Испания, Евросоюз.

К сожалению, в реальности был выбран вид такой суверенизации, не вариант полной независимости, за который выступали национал-радикалы экстремистского толка, не вариант демократического суверенитета народа, а абсолютистский, авторитарный, номенклатурный вариант суверенитета самой номенклатуры.

Федерация необходима для того, чтобы объединить преимущества большого государства с преимуществами маленького государства. К сожалению, у нас объединили минусы большого государства с минусами маленького государства. Причины, на мой взгляд, заключались в створе двух посткоммунистических номенклатур за спиной народа, вместо социального контракта, который бы прежде всего исходил из интересов населения. Опасность заключается не столько в расхождении и противоречиях между элитами, а в их единстве. Единство элит бывает гораздо опаснее для народа, чем расхождение. Ведь одним из принципов демократии является разделение власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Если мы применим излюбленный принцип всех властей "разделяй и властвуй" по отношению к властям, тогда и народу что-нибудь останется.

Что касается самого принципа разделения власти, то дело не только в разделении функций, но прежде всего, чтобы все виды власти, все ветви и уровни были избраны народом. Судья не избирается народом. Не избираются главы

администраций. С понедельника по среду наши главы администрации руководят нами, соответственно определяя как нам жить и т.д., в четверг, пятницу сядутся в Госсовете с освобожденными депутатами и контролируют исполнительную власть, т.е. самих себя.

Критериев свободных демократических выборов можно назвать хотя бы четыре: периодичность, окончательность, конкурентность и представительность. Между тем, ограничение пребывания у власти двумя сроками в Татарстане отменено, закон разрешает выборы без выбора, а ведь когда-то Татария была первым регионом, где прошли первые конкурентные выборы. К сожалению, на выборах в горсовет участки, округа различаются по численности в 5-6 раз, в Госсовете – в 3-20 раз. В результате все демократические партии выкинуты из парламента, и поэтому, видимо, при нашем демократическом строе все демократические партии находятся в оппозиции к правящему режиму. Это заставляет задуматься.

Выступление Э.В.Черняка, профессора КГТУ

Одним из ведущих принципов демократии является разделение властей. Подлинный же федерализм означает вертикальное разделение власти между центром и субъектами федерации. Он возможен только в условиях существования правового государства и развитого гражданского общества. Федеративный принцип государственного устройства предполагает распределение полномочий и предметов ведения между центром и членами федерации, освобождает органы власти последних, от мелочной опеки центра, дает им возможность успешно решать местные проблемы, позволяет полнее учитывать исторические, этнические, культурные, конфессиональные и другие особенности сообществ людей, проживающих на определенной территории.

К настоящему времени из примерно 160 государств мира провозгласили себя федеративными около 20, хотя не все они отвечают признакам и критериям федеративного принципа. Говоря о международном опыте федерализма, необходимо подчеркнуть, что нет универсальной модели федеративного устройства, которую можно было бы применить в качестве образца для всех, равно как нельзя отвергать какую-либо модель такого устройства, если она не совпадает с опытом других. Конечно, международный опыт ценен, его следует изучать, но не слепо копировать. Его можно и нужно использовать, исходя прежде всего из того, насколько он подходит нам, соответствует нашим условиям. Например, большинство современных федераций построено по территориально-административному, а не по национально-административному принципу. На их территории проживают различные этносы, но титульного этноса нет. Это обеспечивает по крайней мере формальное равенство людей, не зависимо от их этнической принадлежности. В период социальных потрясений, переходного, состояния общества федерации, состоящие из национально-административных образований, менее устойчивы, чем федерации, образованные на основе союза территориально-административных единиц, проявляют нередко тенденции к распаду. Так, югославская федерация после падения коммунистического режима распалась на несколько государств. На территории бывшего СССР возникли 15 независимых государств. Значит ли это, что национально-административный принцип построения федерации неприемлем для демократического многонационального государства? Очевидно, нет. Дело не в

самом этом принципе, а в его использовании тоталитарными режимами, создававшими мнимые федерации, являвшиеся скрытыми типами унитарного государства, в которых государства - члены федерации обладали не реальными, а декларированными признаками государственности.

В тоталитарном и авторитарном обществах федерации, даже если они формально провозглашены, остаются декларацией. Такой "федерацией" был СССР, фактически являвшийся унитарным государством, в котором республики управлялись из единого центра.

Нереформируемость тоталитарного режима, возросшее самосознание этносов, их стремление избавиться от различных форм неравноправия, сохранить свою самобытность и обеспечить развитие, себя, а также стремление местных элит к самостоятельности, к избавлению от опеки центра и независимости от него породили центробежные тенденции, приведшие к распаду СССР.

Но это вовсе не означает, что в России нужно искусственно разрушать исторически сложившиеся национально-административные образования и переходить к так называемой губернизации. Эта идея, вынашиваемая некоторыми политическими деятелями в центре, в случае попыток навязать ее внедрение в жизнь, могла бы привести к серьезным политическим осложнениям в России. Опыт двухлетней войны в Чечне свидетельствует о том, что стремление безответственных политиков силовым путем решать проблемы отношений между центром и субъектом федерации ни к чему хорошему привести не может.

Россия - единственная из многонациональных республик бывшего СССР, принявшая официально федерализм в качестве принципа государственного устройства. Однако, Российская Федерация не может в настоящее время рассматриваться как классический пример федеративного устройства в силу того, что она включает как национально-административные, так и территориально-административные образования. Если первые обладают государственностью, то вторые не обладают признаками государства. Россия, скорее, представляет собой смешанный тип государственного устройства, включающий как черты федерации, так и признаки унитарного государства, находящегося в стадии развития к федерации. Есть все основания считать, что будущее правового государства в России заложено не в унитарном, а в федеративном устройстве.

Сегодня же в условиях неразвитой демократии в России, в том числе и в субъектах Российской Федерации, федерализм наряду с положительными несет и ряд негативных черт. Во-первых, в силу отсутствия демократического контроля проявляется всевластие местных политических элит; во-вторых, последние нередко ущемляют конституционные права граждан по этническому признаку; в-третьих, наблюдается ослабление центральной власти в силу низкой ее легитимности и наличия сепаратистских тенденций в некоторых субъектах федерации.

Из сказанного следует, что глубокая демократизация общества и построение на деле правового государства являются необходимыми условиями полного проявления преимуществ федеративного принципа государственного устройства.

Выступление А.А. Колесника, народного депутата РТ, сопредседателя партии "Единство и прогресс"

В принципе, если мы говорим об отношениях, решающих вопросы будущего

построения российского государства как федеративного, то нужно было бы говорить об одном очень важном аспекте, о безусловном исполнении договоренности между центром и регионом.

В этом смысле есть два фактора, на мой взгляд, которые мешают осуществить такие договоренности.

Это, с одной стороны, то, что каждая сторона стремится реализовывать программу своего развития, вынуждена принимать законодательные акты и принимать управленческие решения самостоятельно. При этом процесс не обязательно совпадает во времени в центре и в регионах. И в этом смысле нужна большая оперативность и согласованность позиций в рамках достигнутых договоренностей. И здесь слово за двусторонними комиссиями.

С другой стороны, это политические амбиции и интересы, которые пытаются реализовать, особенно в российском центре, где идет стремление умозрительно построить Россию.

То, что касается первого аспекта - необходимости решения, заполнения правового вакуума в отношении между центром и регионом. Мне кажется, что с заключением таких договоров не должна исчерпываться практика отношений. В реалиях же - попытка заставить работать совместную татарстанско-российскую комиссию не приводит ни к каким результатам. Сколько бы ее не реанимировали, не назначали лиц самого высокого ранга, российская сторона не проявляет интереса к таким взаимоотношениям.

Сегодня имеется 12 соглашений, договор, возникают соглашения на уровне министерств и ведомств. Однако они в большей части не работают, потому что они каждый раз требуют соответствующих механизмов реализации. Этот процесс фактически становится бесконечным. Совместные комиссии как органы, позволяющие укреплять федерализм должны существовать, должны работать. Мне непонятно, почему российское руководство не видит это.

Отсутствие такой комиссии приводит к тому, что в России принимает Дума свои законы как считает нужным, сколько считает нужным, совершенно не учитывая имеющийся договор. С другой стороны, в республике, поскольку в центре отрицают все права, предусмотренные договором, парламент вынужден (жить-то надо) рассматривать и принимать законодательные акты, которые реализуют программы развития. Поэтому не всегда принятые акты согласуются с российскими. Однако принимаемые акты практически всегда находятся в рамках имеющихся договоренностей с центром. Ничего страшного в этом, наверное, нет. Никто на целостность России не посягает, по крайней мере в Татарстане. Пора России задуматься о том, насколько Конституция РФ укрепляет федеративные отношения. И чем скорее этот вопрос будет поставлен, тем прочнее окажется наша федерация.

Выступление Ф.Я. Уразаева, сопредседателя Татарского общественного центра

Глобальные события в мировом сообществе в конце XX века под лозунгом демократизации, подтолкнули 1/6 часть земли, принадлежащей Советской империи, к реформам. Потому что она со своей экономической системой и внешней политикой уже не отвечала требованиям XXI века. В конце XX века человечество вынуждено отказываться от глобальных конфликтов и вступает в фазу локальных войн. Механизмы, приводящие к глобальным войнам, тоже

должны исчезнуть/разрушение СССР/.

Разрушение старой системы под названием Советский Союз в данном геополитическом пространстве требовало создание нечто "нового". С исчезновением механизма, должен отступить и менталитет глобальных конфликтов.

Прошлое России говорит о том, что в 1000-летней ее истории фундамент глобальных войн составлял русский менталитет. Отказ от глобальных войн требует и частичного отхода от русского менталитета на 1/6 части земли.

Почему же мировое сообщество отказывается от глобальных конфликтов?

Во-первых, мощный экономический рост в Китае с 1 миллиард 300 миллионным населением приведет эту страну к расширению.

Во-вторых, кризис энергоресурсов в самой Европе подтолкнул эти страны к объединению.

В-третьих, старые механизмы, заложенные на 1/6 части земли /система военных округов/ в начале XXI века уже не оправдывает себя. Создание нового механизма /10-12 экономических регионов/ через внедрение западной технологии позволило бы противостоять китайской экономике и создать баланс сил в мировом сообществе. Для того чтобы претворить все это в жизнь требуется правильная организация экономических реформ, разрешение без гражданской войны трех "болевых" проблем России – Северо-Кавказской /Чечня/, Волго-Уральской /Татарстан/, и Восточно-Сибирской /Тува, Алтай/.

Локальная война в Чечне показала, что "модель Татарстана" является более привлекательной.

В то же время, развитие только нефтяной промышленности в РТ может привести к криминализации республики, как в Чечне. Избежать этого можно через привлечение западных инвестиций. Татарстанская нефть послужит вспомогательным элементом экономического развития.

Естественно, "модель ТАТАРСТАНА" потом должна распространиться на все регионы России и дойти до Восточно-Сибирского региона /Тува, Алтай/ и китайских границ. Таким образом, на 1/6 части земли между Востоком и Западом образуется баланс экономических сил. Это в какой-то степени напоминает план "ГОЭЛРО" 20-х годов. Примерно в таком ракурсе и вырисовываются интересы мирового сообщества в геополитике.

Какой же интерес заложен для России? Все эти процессы на 1/6 части земли проходят под лозунгом "единой и неделимой России". Идея "державности" устраивает русский менталитет. Но такой "фундамент" приведет к ограничению частного капитала и принципов справедливости и демократии в самой России. Это равносильно ограничению экономических реформ. Как раз в это время на арену российской политики выходит "модель Татарстана", которая снимает определенный кризис в российской политике.

Почему же именно "модель Татарстана", а не Башкортостана, Чувашстана и др.?

Исторические, географические, демографические, ментальные и экономические аспекты само собой выдвигают вперед "модель Татарстана".

Быше мы заметили, что отказ от глобальных конфликтов привел к частичному отступлению от русского менталитета. А кто же займет освободившееся пространство? Если оглянуться в историю, то такой менталитет есть – это менталитет татарского народа. Уже в течении 450 лет татарский народ борется за справедливость, за равноправие в обществе и его менталитет сформировался именно в таком духе. Такой менталитет и является преградой для глобальных

конфликтов. Это – самый главный критерий для экономических реформ.

Второе: экономический потенциал республики и ее географическое расположение /водные пути, нефть, промышленность и др./ является самым удобным местом для быстрого развития экономики.

Третье: татарский народ по численности населения занимает второе место в России. Другого потенциала в Российской Федерации не существует.

Таким образом, Республика Татарстан была заинтересована в осуществлении такой "модели". Это позволило республике объявить собственностью Татарстана около 90% промышленности. Механизм самоуправления дает возможность реформирования экономики республики. На первый взгляд кажется, что все это позволит татарскому народу возродить национальные традиции, язык, религию /ислам/, образовательную систему. Но первый этап реформ /приватизация/ показал, что собственность республики не стала достоянием татарского народа. Татарский язык, объявленный государственным, на практике не обладает своим статусом. Эти отрицательные симптомы заставляют думать, а вообще нужна ли татарскому народу эта "модель".

Анализируя прошлое столетие, мы видим как татарский народ, веря различным "образами" /моделям/ возрождал свою государственность. С 1917 года татары "несли факел революции на Восток", с 1930 года "несли образование в Среднюю Азию", в 1941-1945 годы во время Второй Мировой войны сотни тысяч соплеменников сложили свои головы за "общую Родину", с 1954 года добыли 2,5 миллиарда тонн "черного золота" в закрома Родины, начиная с 1985 года на земле Российской империи начали проводить экономические реформы и появилась "модель Татарстана".

А чего же добился татарский народ в течении последнего столетия вложил столько труда и национальной энергии? Практически чуть не потерял свой язык, лишился тысячелетней арабской графики, были растоптаны национальные традиции и религия, в годы войны сотни тысяч соплеменников были принесены в жертву на алтарь империи, были разграблены недра, несметные богатства родной земли и разрушена экология. И вот теперь проводим реформирование Российской империи через "модель Татарстана". Что приготовила судьба татарскому народу в благодарность за эти "реформы" – знает только сам Аллах.

Основной интерес национального движения татарского народа – это возрождение государственности татар, как единственного гаранта самосохранения нации. Больше никто и ничто не могут быть гарантом.

Учет интересов всех сторон может способствовать национальному движению в продвижении вперед. В свою очередь использование татарского менталитета на 1/6 части земли есть путь, который позволит избежать глобальных конфликтов в данном геополитическом пространстве. Только через этномобилизацию нации на государственном уровне можно будет обеспечить будущее татарской нации. А поможет ли в этом – "модель Татарстана"?

Выступление А.А.Махлая, заместителя исполнительного директора фонда "РОПЦ"

Россия переживает сейчас нелучшие времена и одним из важных условий ее возрождения является становление подлинного гражданского общества.

Свободные выборы – главный инструмент демократии, поскольку они

формируют органы власти посредством волеизъявления людей. Тем самым, по избирательным кампаниям постсоветской России можно проследить этапы нелегкого становления гражданского общества, демократической политической культуры.

Современный философ Александр Ахиезер в своем напумевшем труде "Россия: критика исторического опыта" выдвинул понятие раскола, как доминанты исторического существования российского общества. Профессиональные историки могут принимать или отвергать эту весьма пессимистическую теорию, почти не оставляющую нашей стране надежд на всестороннюю модернизацию и вхождение на равных в круг обществ, принявших северо-атлантическую цивилизацию. Но можно сказать с уверенностью, что раскол, зафиксированный в обществе итогами первых, еще полудемократических выборов 1989 года, за восемь лет превратился в величину постоянную, которая препятствует политическому развитию общества и, косвенно, но весьма значительно его экономическому оздоровлению.

Причем, это действительно раскол. Речь не о том, что некоторая часть общества имеет одни политические взгляды, а другая – несколько иные. Дело в том, что мировоззренческие позиции "расколотившихся" частей электората все еще исключают друг друга. Идея плюрализма, дискурсов не овладела ни "левыми" массами (что естественно для коммунистической идеологии с имманентно присущей политической нетерпимостью), и народившимися в последние годы "правыми" ("демократами"), сохранившими в своем политическом быту все "родимые пятна" большевизма.

В июне 1991 г., когда "Ельцин" и "реформы" были словами-синонимами, "да" первому Президенту России сказали более 57 % голосовавших в России. В апреле 1993-го на прямой (и некорректный) вопрос об одобрении реформаторской политики президента положительно ответили 49% голосовавших. В декабре того же года кандидаты в депутаты Госдумы, шедшие на выборы под "демократическими" лозунгами, собрали более 36% голосов.

Все известные социологические опросы на протяжении последних лет дают устойчивые цифры: доля тех, кто считает необходимыми экономические и политические изменения на условиях отказа от идеологии и практики режима КПСС, составляет 40-45%. Практически постоянно и число их непримиримых противников, сторонников возврата (в большей или меньшей степени) к практике "реального социализма" – около 25% (на тех же декабрьских выборах за левых кандидатов отдали голоса около 30,5% явившихся на избирательные участки России).

Общезвестным фактором является постоянное сокращение числа избирателей, принимающих участие в голосовании (март 1990г. – 76,5%, июнь 1991г. – 63,5%, март 1994г. – 58,9%, март 1995г. – 63,3%). При этом спад идет за счет, в первую очередь, избирателей крупных городов. В разряд хронических отказников от своего демократического права переходит в основном те, кто голосовал прежде за Ельцина и "демократов", а также молодые избиратели, в силу возраста и жизненного опыта не усматривающие никаких логических связей между актом голосования и возможными изменениями в своей жизни в лучшую сторону. В результате более консервативные слои избирателей (пенсионеры, сельское население) получают возможность стать решающим фактором предстоящих выборов. Падение избирательной активности – отражение

глубокого кризиса российской демократии, в который она угодила, практически не родившись.

Оценивая социально-политическую карту регионов и России в целом, следует постоянно иметь в виду следующее.

1. Высокий процент электората (по одной трети) составляют лица пенсионного возраста.
2. Политические организации носят почти карикатурный характер: в отсутствие политической культуры и навыков партийной работы на демократических началах многие региональные отделения в предвыборной работе полностью зависели от Москвы. Пока никто не занимается всерьез региональным политическим маркетингом.
3. Процесс формирования кадров новой политической элиты в регионах и центре идет тяжело. Лозунги новых политдвижений привлекли на поверхность местной политжизни лиц, чьи способности для конструктивной работы сомнительны. Те немногие лидеры митингов 1989-1990 г.г., чьи попали "во власть", или полностью приняли правила игры нынешнего класса управленцев, либо были им демонстративно отвергнуты. В этом и другом случае они оказались потерянными для политической деятельности. Практически ни одно из местных политдвижений не имеет общепризнанных, хорошо известных избирателям лидеров, это касается и Татарстана.
4. Опыт предыдущих выборов и особенно губернаторов и в местное самоуправление показал, что избиратели вообще плохо знают (и не стремятся знать) предложенных кандидатов и голосуют не за их "партийную принадлежность", а отдают предпочтение людям дела, или руководствуясь совсем уж случайными мотивами.

Какова политическая карта регионов и России в целом: а) коммунисты – наиболее влиятельная и организованная сила в регионе. Весьма вероятно, при условиях договоренности в разделе сфер влияния и выдвижении совместных кандидатов с Аграрной партией, повторение успеха прошлых выборов, при том, что за партийные списки левых проголосовали тогда около 25% избирателей (подавляющее большинство – не селе и в райцентрах). Слабое звено левых – отсутствие кандидатов с интеллектуально убедительным имиджем – может снизить их рейтинг весьма незначительно и то при успешной предвыборной политике других сил;

б) "Наш дом – Россия" имеет шансы на успех. Созданное как "партия начальников" объединение может рассчитывать на распространенное представление о депутате – ходатае и заступнике. Ясно, что у директора или мэра больше возможностей выступить в этой роли, чем у митингового говоруна. Но в крупных городах, особенно пострадавших от итогов деятельности правительства Черномырдина, кандидаты, связавшие себя открыто с этим блоком, смогут собрать голоса лишь путем огромных затрат на четко продуманную избирательную кампанию;

в) ЛДПР по всем признакам не сможет повторить свой успех декабря 93 и 95г. Жириновцев, скорее всего, постигнет участь "Выбора России".

г) "Демократический выбор России" – стремительно превращается в сектантскую организацию, почти не имеющую сторонников. Потеря электората неизбежна и она будет, судя по всему, обвальная. Блок с какими-то другими силами для ДВР невозможен;

д) "Яблоко" будет сохранять сторонников, если улучшит организационную

работу в регионах и укрепит иррациональную веру части избирателей в обаяние лидера движения.

И еще об одном. Положение с изучением и анализом российских выборов оставляет желать лучшего. Одни работы чересчур специальные, рассчитаны на узких специалистов, а главное – не оперативны, и появляясь через год-два после выборов, имеют чисто академический интерес. Другие, наоборот, исключительно оперативные и предлагают свою версию происшедшего едва ли не раньше, чем появляются результаты выборов, они весьма поверхностны, а часто и просто ошибочны и скорее создают мифы, чем развенчивают их, скорее затуманивают изображение в зеркале, чем проясняют его. Уже созданные мифы начинают жить собственной жизнью, укореняясь в общественном сознании, становясь чем-то привычным, ясным и не требующим доказательств. Рассмотрим несколько мифов из наиболее распространенных.

Миф первый – о существенном полевении российского общества, которое якобы продемонстрировало выборы, имеет мало общего с действительностью. Общество полевело весьма незначительно, гораздо сильнее полевела Дума. Подвижки в предпосылках электората, происшедшие с 1993 года, если рассматривать в рамках общей схемы “демократы – центр – коммунисты и националисты”, имеются, но они невелики.

Миф второй – о низком качестве избирательного закона и неполноценности, неприменимости в нынешних российских условиях действующей избирательной системы в целом. На самом деле Закон о выборах Государственной Думы, как и любой избирательный закон не лишен каких-то недостатков. Однако, сырым его никак не назовешь – ведь по нему с незначительными изменениями прошли уже вторые выборы. Что касается пропорциональной системы, с помощью которой второй раз сформирована половина Думы, то в России она ничуть не менее осмысленна, чем в любой другой стране. А “обиженным” пятипроцентным барьером бесчисленным партиям-лилипутам и головастикам, создаваемым непомерно амбициозными лидерами, следовало бы играть по существующим правилам, а не требовать их изменения в свою пользу уже в ходе выборов.

Миф третий – о резко возросших “сознательности и ответственности” российского электората, выводимых из существенно более высокого, чем в 1993 году участия граждан в выборах, связан с тем, что в расчет принимаются лишь предпоследние выборы, а не вся их совокупность. На самом же деле резкий рост явки – это контртенденция, не отклонение от нормы, а возврат к ней после “ненормально низкой” явки в декабре 1993 г. Напомним, что тогда от участия в выборах были отстранены многие политические силы из числа оппозиционных президенту Б.Ельцину, которые в свою очередь призвали избирателей к бойкоту выборов и конституционного референдума, а расстрел “Белого дома” существенно подорвал в обществе доверие к власти и демократическим институтам, включая и выборы.

Миф четвертый – о Москве и С.Петербурге как о столицах, голосующих “против” всей остальной страны, имеет под собой единственное основание: из всех крупных городов в поле зрения большинства политиков и экспертов попадают данные лишь по двум столицам, как субъектам РФ. Остальные крупные города – региональные центры голосуют сходным со столицами образом, но картину смазывает их сельское окружение.

Сейчас, по прошествии уже более десяти лет с начала перестройки, общество

рассталось с иллюзией, что от тоталитаризма к демократии можно перейти одним рывком за несколько лет. Ясно, что этот путь, не прямой и не простой, в лучшем случае займет десятилетия, что демократия не может быть введена с определенного дня указом сверху, а должна быть долго и трудно взращиваться. И выборы – наилучший способ выращивания “корневой” демократии, демократии снизу.

Выступление А.Г.Воржецова, доцента КГТУ, председателя Казанской организации “Союз реалистов”

Общественное согласие в расколотом российском обществе является объективной необходимостью для стабилизации ситуации в стране. Без достижения общественного согласия невозможно преодолеть социально-экономический кризис и перейти к нормальным политическим отношениям между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

1997 год объявлен Годом согласия и примирения в российском обществе Указом Президента РФ от 7 ноября 1996 г. Но из текста этого Указа, как и из Послания Президента РФ Федеральному Собранию 6 марта 1997 г., не ясно, на какой основе возможно достигнуть согласия и примирения в российском обществе. Ответ на этот вопрос будет во многом зависеть от позиции региональных элит. Поэтому представляется необходимым изучение позиции элитных групп по проблемам достижения общественного согласия в стране. Как одну из попыток в этом направлении следует рассматривать проведение в феврале-марте 1997 г. в Казани социологического опроса 160 представителей татарстанской элиты. Они выступили в качестве экспертов по актуальным вопросам общественно-политического развития страны.

По линии центра социального и политического прогнозирования при кафедре государственного управления, истории и социологии КГТУ /КХТИ/ были опрошены представители правящей элиты РТ, мезозлиты и контрэллиты.

Итоги опроса элиты Казани свидетельствуют о том, что достижение согласия и примирения в российском обществе возможно при определенных условиях. Во-первых, подавляющее большинство респондентов /91%/ считают, что необходимо конкретизировать экономическую и политическую цели реформирования российского общества. Такими целями могут стать формирование демократического политического режима и социальной рыночной экономики, т.е. формирование правового социального государства. Именно программа перехода к правовому социальному государству может объединить большинство россиян. Так полагают 56,4% опрошенных. Лишь 11,3% респондентов являются приверженцами национальной идеи, 18,6% – государственной идеологии, а 13,7% затруднились с ответом. Во-вторых, по мнению 56,4% респондентов, необходимо создать крупный центристский блок социал-либеральных и социал-демократических партий и движений на основе разработки совместной программы перехода страны к правовому социальному государству. На вопрос “Кто, по Вашему мнению, мог стать бы лидером этого крупного центристского блока?” 21,4% представителей элиты предпочли Ю.Лужкова, 19,8% – А.Лебеда, 16% – Г.Явлинского, 9% – В.Черномырдина, 5% – А.Вольского, 3,8% – И.Рыбкина.

В-третьих, по мнению подавляющего большинства опрошенных, необходимо внести изменения в Конституцию РФ, которые были бы направлены на

достижение оптимального разделения и равновесия ветвей власти в РФ /83,4%/ и на недопущение в будущем возможности решать сложные внутриполитические проблемы /взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, между федеральным центром и субъектами федерации силовыми /военными/ методами.

По мнению 83,4% представителей элиты, чеченскую проблему можно было решить мирными политическими средствами, не прибегая к военным. Также квалифицированное большинство опрошенных /69,4%/ считает, что осенью 1993 г. проблему противостояния между Верховным Советом РФ и Президентом РФ можно было решить мирными политическими средствами.

В-четвертых, 78,4% представителей татарстанской элиты считают, что общественное согласие достижимо при разработке и реализации программы перехода страны к правовому социальному государству и что общественного согласия в России нельзя достигнуть лишь приведением в надлежащее состояние памятников жертвам революций, гражданской войны, политических репрессий независимо от их политической принадлежности. А именно на это в основном ориентирует Указ Президента РФ от 7 ноября 1996 г. Однако суть дела состоит не только в содержании Указа Президента РФ. Одними указами, даже если они будут более содержательными, общественного согласия в российском обществе в течение одного года достигнуть невозможно. Эта проблема для своего разрешения требует значительно большего времени. Но Указ Президента РФ может и должен стимулировать деятельность региональных элитных групп по разработке основных направлений достижения реального согласия и примирения между основными политическими силами российского общества, между большинством населения страны. На наш взгляд, уже в 1997 г., можно определить основные ориентиры достижения согласия в российском обществе путем проведения научно-практических конференций, круглых столов, социологических опросов. Центристские партии и движения могут сделать конкретные шаги на пути образования крупного политического блока на основе совместной разработки основных ориентиров программы перехода страны к правовому социальному государству.

Полагаю, что по линии фонда "Российский общественно-политический центр" можно провести "круглый стол" на тему "Центризм и правовое социальное государство", научно-практическую конференцию "Общественное согласие в стране: реальность и перспективы", социологический опрос региональных элит страны. Необходимо выступить с инициативой проведения конституционной реформы, включающей в себя внесение изменений в Конституцию РФ, направленных на достижение оптимального разделения полномочий как между законодательной, исполнительной и судебной ветвями государственной власти, так и между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Выступление Р.Ю.Белякова, руководителя Татарстанского представительства Фонда "РОПЦ"

Политическое развитие России идет крайне противоречиво. В обществе растет осознание того, что пробуксовывают не только экономические преобразования, но и политические реформы. Конечно, нельзя согласиться с пессимистическими заключениями, что вообще ничего не сделано в демократическом переустройстве жизни страны. Изменялось многое. И все же надо четко отдавать себе отчет в

том, что Россия еще очень далека от создания стабильной и развитой демократической политической системы.

По каким направлениям особенно заметен кризис политических реформ?

Прежде всего в модели взаимоотношений ветвей власти. Нынешняя политическая система основана на апологии исполнительной власти, ее явном превосходстве перед двумя другими ветвями – законодательной и судебной. По сути дела мы пришли во многом к модели политического развития начала XX века. Власть Президента России во многом сходна с императорской. Государственная Дума имеет не намного больше власти и влияния, чем восемь – девять десятилетий тому назад. Правительство ответственно практически исключительно перед главой государства. Что касается суда, то при царизме он был гораздо более авторитетным и независимым, нежели чем сегодня. Естественно, что полностью ставить знак равенства между двумя эпохами нельзя. Старая Россия не знала всеобщего избирательного права. Партии тогда не имели таких возможностей для развития своей деятельности, как сегодня. Невозможно сравнить степень развития, реальный вес средств массовой информации. Президент в отличие от царя не обладает неограниченным правом роспуска парламента, обязан согласовывать с Думой кандидатуру главы правительства. Нижняя палата парламента имеет право вынести вотум недоверия правительству, что, правда, необязательно влечет за собой его отставку. Анализ различий можно продолжить, но все же ясно, что современная политическая система остается в значительной степени авторитарной, причем этот авторитаризм основан на особых полномочиях исполнительной власти. Такая ситуация порождает кризисную ситуацию, разрешение которой возможно либо путем демократической конституционной реформы, либо путем установления диктатуры.

Большое деформирующее развитие на течение политических процессов оказывает усиливающееся влияние закулисных сил, олигархических и криминальных кругов. Идет дележ крупнейших СМИ, правительственных портфелей, устанавливается контроль над целыми регионами. Циничное демонстрирование реального влияния этими силами подрывает и без того постоянно истончающуюся социальную стабильность.

Настоящим бичом общественного развития является бюрократизация политической жизни и идущая с ней рука об руку коррупция.

Все эти негативные тенденции свойственны политической жизни, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Естественно, что степень их развития разнится.

Говоря о нашей республике следует отметить, что наиболее сложной проблемой в проведении политической реформы большинство исследователей считает законсервацию государственных структур, застой в кадровой политике.

Действительно по числу министерств Татарстан почти равен такому гиганту, как Китай. Там после административной реформы, намеченной на 1998 год, планируется сократить их число до 29. В структуре правительства Республики Татарстан сегодня действует 27 министерств и государственных комитетов. Чем занимаются многие из них трудно понять простому обывателю. Например, министерство торговли и потребительских услуг пытается управлять своей сферой в условиях практически полной приватизации и акционирования отрасли. То же самое можно сказать и о министерстве строительства и архитектуры. Создание госкомитета по делам детей и молодежи привело к образованию

постоянных конфликтов с ведомствами образования, культуры и др. А как в нашей стране удалось отделить экономику от финансов путем создания двух министерств вместо одного во всем мире? Видимо таким же образом как отделилась геология от природных ресурсов и окружающей среды. Примеры можно продолжить. К сожалению, провозглашенный в программе экономического и социального прогресса республики принцип перехода от отраслевого управления к функциональному остается нереализованным.

Не менее запутанная картина с административно-территориальным делением Татарстана на 43 района. Сегодня, наверное, никто не сможет сказать по каким критериям это было сделано. Ведь существуют районы с численностью населения в 10-13 тысяч человек, а есть, где проживает по 50-60 тысяч. При этом схема управления, штаты аппарата типовые вне зависимости от числа жителей и экономической потенциала. В результате республика обречена на повторение общероссийской ситуации, когда большинство регионов являются дотационными. Очевидно, что маленькие сельские районы никогда не смогут стать рентабельными. В том числе не позволит им стать таковыми и громоздкая система управления. Укрупнение необходимо. Даже при Екатерине II уезды насчитывали по 30-40 тысяч человек. И это при тогдашней допотопной системе связи и коммуникаций. У наших соседей нет такого административного дробления. Например, в Оренбургской области при площади в два раза большей, чем у Татарстана, число районов меньше почти на десять. Наконец, есть и собственный опыт, когда в первые годы советской власти в ТАССР существовало 12 кантонов. Реформу административно-территориального деления нельзя откладывать по целому ряду причин. Без этого не удастся сократить бюрократический аппарат и развить местное самоуправление, одним словом, продвинуться в направлении демократического и процветающего общества.

Если говорить о кадровой проблеме, то речь следует вести об отсутствии устойчивейшей системы подготовки, воспитания, повышения квалификации корпуса управленцев. Попытки создать эту систему предпринимаются, но они сталкиваются с многочисленными трудностями. В результате руководящие кадры перетасовываются из прежней "колоды", унаследованной от старых времен, либо на управленческие должности попадает немало случайных, не имеющих необходимых знаний и опыта людей.

Конечная цель политических реформ ясна – это создание демократического общества. И в этой связи возникает проблема, которая напрямую связана с основной темой нашего семинара. Имеется в виду возможность сочетания в конкретных условиях нашей страны демократии и единого государства. Пока мы имеем не совсем удачный опыт в этом отношении. По крайней мере дважды в этом столетии демократические преобразования приводили к распаду единого государства. Так было в 1917 году после Февраля. Так было в начале 90-х с Советским Союзом. Многие полагают, что и Российская Федерация неминуемо идет к своему распаду. Перед российским обществом стоит сложная дилемма: как преодолеть многовековую традицию централизованности и авторитаризма, построить прочную демократическую федерацию, в то же время не разрушая и не дестабилизируя сложившееся геополитическое пространство. В этой связи возникает вопрос об исторических, социально-экономических и политических особенностях российского федерализма. Иными словами общество еще только приступает к поиску оптимальной модели российского федерализма, которая бы наиболее адекватно соответствовала специфике страны и ее народа.

Выступление А.М.Салмина

Дискуссия о федерации время от времени уходила в сторону. Некоторые участники склонны трактовать федерацию, исходя из такого критерия, как объем полномочий. А ведь дело совсем не в этом. Отличие федерации от нефедерации вовсе не в объеме полномочий центральной власти, а в принципе отношений между законодателями разных уровней. Возьмем для примера две страны – Соединенные Штаты и Соединенное Королевство. Объем полномочий Вестминстера по отношению к Стортингу в Северной Ирландии был примерно таким же, как объем полномочий американского Капитолия по отношению к любому штату. Почему же тогда Британия не федерация, а Соединенные Штаты – федерация? Все очень просто – в федерации существует иерархия суверенитетов. Именно иерархия, но при этом – суверенитетов. В федерации полномочия законодателя никак не делегируются, иначе было бы то, что в Британии называют деволюцией – модель, существовавшая в отношениях между Соединенным Королевством и Северной Ирландией и, возможно, в будущем – если Энтони Блэйр и его партия не одумаются – Шотландия и Уэльсом. Деволюция – это отношения, когда центром создаются законодательные власти в частях государства и они издают законы, которые даже могут противоречить законам центральной власти, и тогда конфликт каким-то образом разрешается заранее установленным образом. При этом центр в любой момент может взять данное им "слово" назад и упразднить местного законодателя. С федерацией так не получится. Федерация – это отношения между суверенными властями. Здесь актуальна проблема конфликта суверенитетов и, соответственно – разрешения конфликта.

Что касается России, то у нас многие хотели не совсем того, что мы все в итоге получили. Кое-кто хотел децентрализации власти. В 99 процентах случаев под "федерализмом" наши политики понимают децентрализацию. И им трудно понять, где же грань между первым и второй.

Другие хотели, чтобы у их "субъекта федерации" были признаки государственности, поскольку у него – своя история, определенный уклад, культурные отличия и т.д. То есть стремились к продвинутой автономии. В результате этих очень разных стремлений мы получили то, что формально можно определить как полномасштабную федерацию, хотя по сути очень часто речь идет о деволюции. И хотим мы этого или не хотим, но сейчас мы живем именно в федеративной стране, потому что хода назад, по крайней мере в ближайшей исторической перспективе, я, например, не вижу. Элиты уже сформированы и своего постараются не упустить. И я вряд ли здесь соглашусь с г-ном Черняком, который сказал, что области и края не имеют никаких признаков государственности. Не все еще имеют признаки государственности в том виде, в каком их имеют республики в составе Российской Федерации. Но многие уже имеют и их, а значительная часть, если не подавляющее большинство регионов, стремятся приобрести эти признаки. У многих есть и флаги, и гербы, и другие символы. Главное – есть законодательные собрания, формируемые на основе собственных конституций или уставов, есть исполнительная власть, есть основы судебной власти. Конечно, в глубине души многие понимают, что все это уступлено центром (то есть является деволюцией), но игра идет по правилам федерации и здесь, в Татарстане, идея федерализма воспринимается всерьез.

Важной проблемой является становление многопартийности. Конечно, в

Татарстане нет сложившейся партийной системы, но ведь по большому счету ее нет еще и на федеральном уровне. Да, нынешняя избирательная система произвела определенную селекцию в невероятном, хаотическом мире общественных и политических организаций. В Государственной Думе оказалось по сути 4 фракции, и это – реальность законодательного процесса, но это не значит, что сложилась партийная система. Сегодня основа того, что можно условно назвать реальной партийной системой – две совершенно разноплановые организации. Одна из них – Коммунистическая партия Российской Федерации и, шире, коммунистическая субкультура, которая на самом деле не является партией в полном смысле слова, потому что это целый срез общества с определенной организацией. Это как бы наше прошлое в настоящем.

Другая – “партия власти”, которая тоже не партия, будем называть вещи своими именами, а как бы продолжение бюрократии. Никаких других “партий”, к сожалению, мы сегодня создать не сможем, если не говорить, конечно о политических клубах. Из ничего партии не рождаются. Сегодня партия, как форма вертикальной организации гражданского и политического общества, как связка между государством и обществом, испытывает серьезные кризис и на Западе. Здесь много причин – и то, что информация распространяется другими средствами, при том, что раньше партия была, помимо всего прочего, способом информационной связи между политическими руководствами, и то, что не появляются новые идеологии (последней был, кажется, “энвиронализм”). Исчезли многие причины, которые в свое время обеспечивали воспроизводство этой формы. В конце концов партия – достаточно традиционалистская форма и очень часто то, что мы называем рациональным термином “партия”, в действительности является оформлением какой-то смеси клановых, экономических, идеологических и многих других интересов.

Создать заново, на пустом месте, партийную систему исключительно сложно. И я не стал бы возлагать излишних надежд на ее возникновение в ближайшее время. Хотя конечно, создавать партийную систему необходимо, и на федеральном, и на региональном уровне. В противном случае у нас может получиться, как в Канаде. Там на федеральном уровне партийная система фактически распалась: осталась только одна партия, а все остальные потерпели фиаско на предпоследних выборах. И главной оппозиционной партией оказалась квебекская партия, то есть, региональная организация выступила в роли национальной оппозиции. Думаю, не надо доказывать, что это крайне неприятная ситуация.

Возникновения таких ситуаций в Российской Федерации надо всеми средствами стараться избегать для блага всех: и регионов, и федерации.

Еще одно замечание – перспектива президентских выборов и в этой связи – перспектива развития партийной системы. Прогноз очень простой. Коммунистический кандидат скорее всего окажется на первом месте, это очень вероятно, потому что коммунистическая субкультура – самая интегрированная и дисциплинированная. На втором месте окажется кто-то, и этот второй с большой вероятностью одержит победу на втором туре над коммунистическим кандидатом, поскольку у КППРФ в ее нынешнем виде достаточно сил, чтобы занять первое место в первом туре, но не для того, чтобы обеспечить победу во втором. У нас сегодня “центробежная” демократия, то есть такая, при которой между основными политическими силами нет согласия в основополагающих принципах и победа оппозиции грозит кризисом и крушением режима. Именно поэтому в

действительности мы увидим не чередование партий у власти, а либо сохранение “партии власти”, либо успех кого-то третьего, случайного: того, кто станет вторым в первом туре. До сложившейся демократии нам еще далеко. В принципе о такой демократии можно говорить, когда она проходит три фазы. Первая – создание демократических институтов, вторая – победа оппозиции демократическими средствами и легальное отстранение от власти первой партии, первой группировки, которая создала эту систему, третья – поражение второй группировки и ее уход от власти – вновь демократическим путем. Только после этого можно сказать, что демократическая система стабилизировалась – по крайней мере на уровне центральной власти.

Не создав нормальной партийной системы, без “конверсии”, простите за этот термин, такой структуры как КППРФ в нормальную партию, которой не страшно отдать власть, без конверсии также и “партии власти” в нормальную партию, которой не страшно потерять власть, без всего этого мы демократической системы не создадим.

Последнее замечание относится к правовой природе федерации. Она, действительно, очень сложна у нас. Реальное положительное право, которое регулирует отношения между центром и субъектами федерации, у нас часто создается – слишком часто, я бы сказал, создается – не в парламенте, а вне парламента, а важнейший признак федерации – разграничение компетенции именно между законодателями. Вообще говоря, у нас это реальное право создается где угодно: на основе двусторонних договоров, на основе указов президента России, актов глав администраций, распоряжений, а иногда и поручений и еще более экзотическими способами – на основе соглашений субъектов федерации с другими субъектами федерации, иногда с зарубежными государствами или их частями. В результате накоплен колоссальный объем реально действующего права, который несколько, а иногда существенно отличается от того, что мы считаем правом, когда читаем конституции субъектов федерации и Российской Федерации.

При этом объем этого права таков, что уже сегодня нужна не более и не менее, как его кодификация. Необходимо издание специального “кодекса федеративных законов”, которые регулируют отношения между центром и субъектами: соответствующих статей Конституции, федеративных договоров, двусторонних договоров, соглашений и так далее. Это будет довольно большая книга.

Но и это только часть проблемы. Существует колоссальный объем прав, который создается в самих субъектах федерации. И в Государственно-правовом управлении располагают очень небольшой частью соответствующих текстов. ГПУ по разным причинам не может их получать. А вы говорите, разграничение полномочий ... Никто толком не знает сегодня, противоречит областное и республиканское право федеральному или нет. Надо все систематизировать и понять, есть там противоречия или нет. То есть вначале надо решить сложную, но технически выполнимую задачу, а потом уже говорить о реальном конфликте компетенций.

Выступление П.В.Шульце

Дискуссия об асимметрии выявила общее понимание того, что подобный подход необходим для решения проблем гармонизации социально-экономических, этнических и других отношений в обществе. Но, думается, этот принцип неприменим для

строительства более демократического общества.

В Германии каждая земельная конституция имеет свои особенности, законы, которые учитывают как должна развиваться экономика в каждой, отдельно взятой земле. В Баварии, например, структуризация или образование каких-то коммунальных служб происходило намного дольше, чем в других землях Германии. Но все эти асимметрии, они имели свой фундамент – настоящее правовое государство.

Таким образом, здесь можно привести высказывание Мао – “единство из многообразия”. Это есть принцип образования, который можно было бы перенести на опыт России, Балканских государств, где очень много республик было, которые были объединены на совершенно разных уровнях.

Таким образом, если речь идет об этом, то ни коем образом нельзя выпускать из вида главные цели, стоящие перед всеми. Первая – это политическая, о которой уже говорилось, вторая – социально-экономическая цели. И социально-экономическая цель должна состоять в том, чтобы не было слишком сильных различий в развитии социальной экономики.

Именно различный уровень развития регионов страны привел к сильной централизации в СССР. Эта система оказалась неспособной перенять опыт развития других стран и насадить здесь в стране. Подлинный федерализм требует сильного государства. Но не репрессивного, а подлинно правового, основанного на демократической ответственности и компетентности, профессионализме.

Если вы всегда зависимы от центра и не будете на месте вырабатывать свою компетентность, а чтобы осуществить это условие необходимо организовать обучение на местах, конечно, из центра никогда не будет позволено развиваться свободно.

Я твердо убежден, что ваша страна в дальнейшем не будет производить впечатление на мировое сообщество благодаря своей военной мощи, а через экономические процессы.

ВТОРОЕ ЗАСЕДАНИЕ. ФЕДЕРАЛИЗМ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Ханс-И. Шпангер,
ведущий научный советник
Франкфуртского института проблем мира
и предотвращения конфликтов,
доктор политологии

ФИНАНСОВЫЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ БАЗИС ФЕДЕРАЛИЗМА

Позвольте мне начать с анекдота об известном канадском исследователе федерализма. Когда он умер и после смерти, придя к воротам рая, встретил Бога, которому задал вопрос: “Я всю свою жизнь исследовал понятие федерализма. Так, скажи, же мне Господь Бог, когда-нибудь мы решим проблему канадского единства или нет?” Итак, Бог должен был долго размышлять и тогда он ответил: “Да, но не так долго как я буду жить.” Эта проблема соотносится не только к Канаде. Данная проблема соприкасается с любой федерацией.

К настоящему времени пока нет единой теории федерализма. Есть определенные дефиниции и принципы. О некоторых этих принципах говорил уже господин П.В. Шульце, о многообразии, скажем так.

Во-первых, это ступенчатая власть в федерализме, а во-вторых, это относится к всеобщему, целому, совокупному. И в то же время о определенной гарантией многообразного разделения или раскладывания.

Однако, я думаю, что главным в федерализме есть принцип. Это корпоративное сглаживание или разглаживание различных интересов, но равноуместных интересов. Это значит кооперация и компромисс. Они стоят в центре и они направлены против иерархии, давления и угнетения. Это соответствует тому, что касается отношения между центром и регионами.

И это также соответствует отношениям регионов между собой. И это может быть воплощено в различных институтах власти. И поэтому есть многочисленное количество моделей, если даже мы говорим об едином государстве или конфедерации.

Федерации, как уже заметил господин П.В. Шульце, всегда асимметричны. И они асимметричны уже потому, что они не стояли у зеленого стола, скажем так. У такого зеленого стола можно говорить только о централизованном государстве и при образовании губернии. Так, например, как было задумано после второй мировой войны, образовать федерации в Азии, они очень быстро отошли на нет. А это значит, что федерация всегда должна жить асимметрично.

Таким образом, перехожу к теме своего выступления. Деньги управляют миром, а не коммунистическая партия. И о финансовой проблеме, о финансовой поддержке, могуществе центрального государства. Как раз вокруг этих финансов возникает самые тяжелые и серьезные конфликты. И здесь самая большая потребность в равномерном распределении этих финансов.

Я это буду делать не особенно заглядываясь на историю немецкого опыта. Однако хотел бы подчеркнуть две вещи. Во-первых, почти все страны изучают опыт других федеральных государств очень основательно. Однако, во-вторых,

практически нет ни одного примера или случая, когда федерация одного государства была пересажена в другое государство.

Это обусловлено тем, что федерация не происходит за зеленым столом, она должна исходить из особенностей развития культуры страны. И это ведет ко второму пункту, на котором следует остановиться. Может быть, не очень много будет пользы от того, если мы будем смотреть только на механизмы и институты власти в различных странах. А может быть, нужно изучить как возникают и что делают эти институты. Например, кооперация или конфликты в этих институтах власти. А это, конечно, очень зависит от политических и культурных условий. Это значит, что, например, одинаковая система может функционировать совсем по другому в других условиях.

Следует остановиться, на мой взгляд, на самой сложной задаче федерализма – что делать с деньгами? Германская империя с 1871 по 1914 года почти 90 процентов своего бюджета тратила на армию. 90 процентов – эта цифра, которую Советский Союз никогда не достигал. Значит, можно прийти к мнению, что Германская империя была особенно империалистической.

Но что особенно было важно – это распределение этих денег между различными частями общества Германии. Для этого приведу несколько цифр за 1913 год. 32 процентами владело имперское правительство, более 20 процентов – земли Германии и более 40 процентов – всякие общины. И уже в федеральном правительстве все эти цифры очень сильно поменялись. В федеральном правительстве имеется в настоящее время 46 процентов, земли только – 34 процента, все другие общины – только 20 процентов.

Это распределение денег было, с одной стороны, политическим решением. А, с другой стороны, оно показывало на смещение деятельности государства. Сегодня потому что у нас не классовое расслоение, а у нас благопристойная жизнь.

И для лучшей иллюстрации приведу здесь несколько цифр. В 1913 году на обучение и на прочие нужды классовых обществ было потрачено 57 процентов бюджета, в 1980 году – только 32 процента. И самым современными задачами общества это социальные. В 1913 году на эти социальные потребности было только 12 процентов, в 1980 году – 40 процентов.

Рядом с этим политическим решением, которое, с одной стороны, укрепляло федеральное правительство, мы пришли к тому, что деньги начали передаваться в распоряжение централизованно. Это в экономической области и в укреплении социального положения населения.

На мой взгляд, необходимо остановиться, как эта финансовая политика была создана в ФРГ. И, может быть, вы придете к выводу, а, может быть, даже разочаруетесь, что знаменитая Федеративная Республика Германия достаточно централизованное государство. Законы, какие налоги и насколько высоки они должны быть, эти законы решает, конечно, союз.

А что делать с этими деньгами, как их распределить, эту проблему решают земли и коммуны. Есть особое такое свойство в Конституции Германии, и эта особенность лежит в конкуренции различных законодателей. Это значит, исходя из налогов могут быть только такие законы приняты, если их примут Бундестаг и Федеральный Совет.

По-моему мнению, это очень сложная система, которая функционирует в Германии. И это ни в коем случае не давление: что именно в определенных условиях федерализма или при федерализме нужно поступать так, а не иначе.

Можно, в принципе, две системы представить. И первая – это система разделения. Эта та система, которая распределяет источники налогов. И для этого имеются две модели. Первая модель – это свободная система распределения. Это такая система, где всякий делает то, что ему вздумается. То есть, каждая такая инстанция сама решает откуда взять деньги и как их дальше распределить. Чтобы население не было так, или наоборот обременено платежом налогов в бюджет.

Вторая модель – это связанная, свободная система распределения бюджета. Здесь уже заранее определено, кто получает какие налоги. И оно различается либо политически, либо согласно характеру налогов.

Конкретный пример – таможня. Так, например, Санкт-Петербург имеет свой порт и через этот порт поступает очень много всевозможных грузов в Россию. Получается, что все эти расходы оплачиваются из таможенной кассы. Но ведь получается так, что эти грузы получают не для таможни, они ведь идут в Россию. Следовательно, таможня это пример, которая собирает налоги для всего государства.

Тут есть еще другой пример, доходная часть налогов. И это классический региональный налог, который принимается там, это на примере таможни Санкт-Петербурга. И система распределения, которая распределяет эти налоги, это одна модель, которая имеет еще две подмодели.

И о второй модели, о которой мы чуть выше говорили, это связанная система распределения или распределяющая модель, которая отличается от первой модели только тем, что она распределяет только налоговые взносы.

И эту модель можно разделить на две части. Одна из них это то, что мы на сегодняшний день имеем в Германии. Она заключается в том, что законы осуществляются на федеративном уровне. И потом сверху вниз эти взносы распределяются.

Есть еще вторая часть. Она полностью независима от налогов. Это говорит о том, что центральный совет принимает на себя все налоги и потом уже сам распределяет, сколько денег перечислить вниз.

В Германии шаг за шагом развилась объединенная система распределения. Это типичный пример, если мы говорим о кооперативном федерализме. И может быть, это интересно еще и в том случае, что в процессе становления федерального государства стояла не связанная система распределения. И это имело свою почву. То есть, государство могло быть очень сильно децентрализовано после войны.

Как раз подвергалось очень сильной критике то, что законы издаются наверху. И с 1969 года, когда у нас образовалась огромная коалиция различных партий, которая привела к тому, что была основана такая общая, связанная система распределения денег. И эта система состоит из двух частей: доходная часть бюджета, то есть, налоги и налог на добавленную стоимость.

Это самые важные налоги, которые дают 70 процентов. Они распределяются на общем заседании структур власти. При этом, от этих подоходных налогов государство получает 43 процента, земли тоже 43 процента, а общины получают только 14 процентов. И такая система распределения бюджетных денег записана в конституции и дает ясное понятие, что так оно и есть.

Несколько слов о налоге на добавленную стоимость. Здесь есть некоторые различия.

В разные моменты возникало очень много споров и разногласий. И Федеральный Совет получает 60 – 70 процентов от налога на добавленную стоимость. А остаток уже приходится на остальные земли Германии.

И есть две вещи, которые исходя из сегодняшней ситуации несколько проблематичны для немецкого федерализма. И они частично связаны с финансовой реформой 1969 года. Это, с одной стороны общественная задача и говорит о тех определенных вопросах, которые решают вместе земли и федеральные органы государства.

Это в той области, в которой компетентны даже земли Германии. Есть три такие сферы деятельности, которые законом определены. Во-первых, это региональные экономические структуры, во-вторых, образование и в-третьих, аграрный сектор. И именно в этих областях федеральное государство дает землям деньги и вместе составляют план развития в этих трех областях. Там, где Союз или Федерация обещают деньги или предоставляют деньги, значит, он вторгается в компетенцию земель. И второе, можно сказать, что распределение финансов может быть стабилизирующим компонентом или фактором.

Это означает, что федерация ставит такие рамки, что все земли и все организации могли проводить свою конъюнктурную политику. И даже в этих рамках есть такие соглашения, которые направлены на определенные цели. Так, например, речь идет о региональных инфраструктурах, чтобы стимулировать эти экономические инфраструктуры.

То, на чем я остановился, это как раз и есть вертикальное распределение денег. И это то самое распределение, которое должно присутствовать в любой федерации. Рядом еще присутствует еще и горизонтальное распределение бюджетных средств, которое существует между землями в Германии.

Однако, может быть, это не обязательно должно быть для федерации. Большинство федераций имеет горизонтальное распределение средств в таком виде, когда они с оглядкой смотрят на перечисление денег сверху вниз, то есть, они исходят из различного развития регионов. Проведение такого механизма достаточно сложная тема.

Подводя итог, необходимо остановиться еще раз на двух конкурирующих целях. Я полагаю, что федерация может лишь тогда функционировать в полном смысле слова, если задачи расходов и доходов охвачены на всех уровнях в одно целое, тогда можно только рассчитывать на то, что ответственные организации будут очень ответственно распределять эти деньги. И если они узнают, что с какого-то источника не поступят деньги, то они тут же исчезают.

Таким образом, может быть, даже асимметрия укреплена быть между регионами и даже может производить какие-то централизованные тенденции децентрализации. Они получают обещания от центра на определенные цели, то есть, они получают эти средства, чтобы в определенном месте равномерные экономические условия создавать. И это способствует самостоятельности этих регионов.

Благодаря этому они могут стать и независимыми от центра. Немецкий кооперативный федерализм попробовал это интегрировать в очень сложной системе, чтобы избежать негативных последствий и получить как можно больше позитивного.

Может быть, такое где-то и удалось получить. Мы можем сказать, что Германия имеет стабильную федеральную систему с перманентным преимуществом распределения интересов.

То есть, это тесное сплетение между центром и регионами в системе федерализма в Германии. Это терпимость, которая имеет место и соревнование между землями. Правда, тем не менее, очень сильно ограничены эксперименты.

Это так. Всегда, когда стоишь на пути принятия какого-либо решения, все модели федерализма в этом смысле имеют две стороны. И, может быть, поэтому и нет пути к альтернативному федерализму.

А.Б.Зубов,
ведущий научный сотрудник
Института востоковедения РАН, профессор

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Все обратили внимание на каком фундаменте аргументов и господин Шульце, и господин Шпангер строили свои выступления. Эта была сумма исторических аргументов. Петер Шульце ушел в XVIII век, а мог бы, уйти и значительно дальше, к тому, что Германия постепенно, очень долго и очень сложно формировалась как союз многих государств.

Когда господину Шпангеру надо было объяснить корни формирования финансовой системы федерального немецкого государства, ему также пришлось говорить, и это облегчило задачу понимания, о тех финансовых формах федерализма, которые были в германском союзе в эпоху Бисмарка, потом перед первой мировой войной, потом в Веймарской республике и потом уже в республике 1949 года.

Надо сказать, что подобным же образом построил бы свое выступление любой представитель федерального государства, будь то швейцарец, будь то представитель Соединенных Штатов, будь то австриец, будь то индеец, потому что Индийская Федерация, хотя вроде бы и создана в 1947 году, зато имеет за плечами огромную, многовековую историю существования сотен, десятков государств на территории Индии, которое существовали вплоть до ухода англичан из Индии, вплоть до включения княжеств в систему Индийского Союза.

Итак единственной известной нам прочной, стабильно функционирующей формой федерального государства является так называемая историческая федерация, которую дореволюционное русское право, предпочитая использовать отечественные термины, называло союзным государством. Под этим подразумевался союз государств, которые так или иначе, более или менее добровольно решили существовать вместе. Каждый из них имел за плечами века самостоятельной истории, века самостоятельной правовой культуры, века самостоятельного юридического опыта, свои законодательные органы, которые на момент включения в федеральное государство функционировали.

Когда мы переходим к федерализму в нашем отечестве мы сталкиваемся с совершенно иной ситуацией. Я прошу обратить внимание на выступление господина Ягудина, который, когда говорил об отношениях Татарстана с Российской Федерацией, оперировал Конституциями 1926 года, 1937 года, 1978 года. Вспоминается в связи с этим одна дискуссия, на которой известный правовед академик Кудрявцев воскликнул: "А вы помните, как мы тонко все проработали в Конституции 1978 года? Это же был прекрасный юридический документ." Я думаю, что может быть это действительно был прекрасный документ, но с одним маленьким изъяном, он не предполагался к исполнению. Это была чистая правовая фикция. И смею заверить, что Конституция 1926 и 1937 годов были также фикциями.

Советский федерализм никогда на практике не был реализован. И вообще,

когда честно Петер Шульце сказал, что нацистское государство в некотором роде и государством то не было, то я должен сказать, что в значительно большей степени это следует сказать про государство советское. Советское государство отменило весь корпус права и за исполнение законов Российской империи полагало суровое наказание.

Таким образом, правовое преемство в России в 1917 году было прекращено, новой государственности не было, потому что всем известно, что и советы, и конституции были лишь декорациями жесточайшей партийной вертикали, которая, собственно говоря, и управляла страной. Был обком и в Татарии. И это название намного лучше объясняет суть организации власти в Татарстане, чем все юридические, конституционные декорации.

Итак, никакого федерализма в России не было до 1993 года, когда впервые федерализм был конституционно закреплён и должен был осуществляться. Россия в этом смысле представляет из себя один из тех печальных экспериментов, известных третьему миру, когда колониальные власти часто для бывших своих колоний предлагали сложную конституционную форму, которая должна была вроде бы сбалансировать интересы культуры народов, религий. Как правило это приводило к распаду.

Многое разрушается и в нынешнем российском государстве. Исчезла система советов, которая не выдержала испытания реальной парламентской системой. И вот для нас сейчас очень важный вопрос, сможет ли выдержать, не рухнуть, обратившись в ничто, система федерализма.

Однако, может ли Россия рассчитывать стать федеративным государством? Всегда до этого будучи расширяющимся унитарным государством. Первый параграф первого тома законов Российской империи начинался с того, что Российское государство единое и неделимое. То есть, принцип унитарности был альфой и омегой российской государственности. Ни одна российская общенациональная политическая партия до революции не предлагала федерального устройства, кроме социал-демократической еврейской рабочей партии и некоторых других достаточно оригинальных образований.

Вопрос заключается в том, может ли Россия стать федеральным государством? Мы выбрали самый тяжёлый вариант. Какие у нас для этого социальные возможности?

Первое. Это абсолютное неприятие права как реальности. В советское время право было фикцией и это, надо сказать, очень развратило человеческие умы.

Второе. Это абсолютная пассивность населения, отсутствие привычки защищать свои интересы официальными, легальными способами, стремление найти партикулярные частные способы.

И в этой ситуации крайней пассивности и отсутствия правового сознания, и при этом традиционно авторитарных форм управления государством, которые привычны для управляющих и управляемых, мы в этой ситуации думаем строить федеральное государство. Получится ли?

Очень часто приходится слышать, что унитаризм и федерализм – это альтернатива подобная альтернативе между демократией и тоталитаризмом. Это, безусловно, не так. Мы знаем очень много унитарных вполне демократических государств, например Швеция, знаем государства формально объявляющих себя федерациями, но при этом абсолютно тоталитарные. Далеко за примерами ходить не надо.

Думаю, что федерализм и унитаризм это не противопоставление свободы и

несвободы. Противопоставление свободы и несвободы – это отсутствие или наличие в обществе форм местного самоуправления или же прямое управление сверху. Формы местного самоуправления, как известно, очень различны, есть целый ряд систем известных с прошлого века. Но, в принципе, для государства важно, государство хочет быть федеративным, надо ли ему плюс к системе самоуправления, то есть, к той системе, когда само население выбирает свою администрацию, надо ли к этому добавлять систему самостоятельного законодательства на местах? Надо ли, чтобы не только население само избирало себе начальника, но, чтобы оно само диктовало себе особые законы.

Принципиально ли будут отличаться государственные законы? Безусловно, в области языка, в области культуры. Ну, а в области налоговых систем? Должна быть общефедеральная система или необходимо, чтобы субъекты полностью формировали свое законодательство и в области налогов? И в области государственного права, в области избирательных систем? И так далее, и так далее. Надо ли это? Не исходя из каких-то абстрактных умозаключений, а исходя из того, есть ли это живая и необходимая потребность определенной части российского общества. Если да, то будем думать, как построить эффективную федерацию. Если нет, то будем искать другие пути. Может быть, на путях развитого и совершенного самоуправления?

Следующий момент. Республики больны проблемой асимметрии. Действительно, обидно, что русские области, хотя бы формально, конституционно, но, практически, встали на один уровень с республиками. Вроде бы здесь Татария, вроде бы здесь 70 лет государственности, вроде бы здесь другой народ, другая конфессиональная структура населения. Почему рядом Костромская область должна иметь те же права? Но речь идет еще об одном моменте, в наш меркантильный век еще существенней, это проблема денег. Я богат, я кормлю Костромскую область, почему я должен иметь столько же прав, сколько Костромская область? Должен иметь больше. Это уже было. Вы помните, что в некоторых государствах, в частности в Ирландской республике предлагалось сделать избирательный закон зависимым от имущественной категории избирателей. Скажем, богатый избиратель имеет пять голосов, средний избиратель имеет два голоса, а бедный избиратель имеет один голос. Сейчас такого нет нигде в мире.

По всей видимости, ситуация заключается в ином, богатые, если они заинтересованы в том, чтобы быть в системе федерации, остаются, естественно, богатыми, бедными они не становятся, но они становятся регионами-донорами. Это неизбежно.

Проблема суверенитета тоже очень существенная проблема. Да у нас был парад суверенитетов в России. При этом все в основном забыли само понятие суверенитета. В старом, классическом, юридическом смысле суверенитет или есть, или его нет. Тот кто имеет предельный суверенитет, имеет полноту суверенитета. Тот, кому он делегирует часть суверенитета, не суверенен. Возьмите любой учебник конца прошлого, начала нашего века, это вы прочтете вполне ясно и четко. Потом, конечно, начались различные игры, но суть этого не изменилась.

Таким образом, реально, хотя у нас субъекты многие называют себя суверенными, это только слова. С точки зрения права суверенными они, конечно же, не являются. К сожалению или к счастью, кто как считает.

Важный момент – это проблема организации национального государства в составе федерации. Дело в том, что подавляющее большинство федераций не

являются национальными. И более того, политологическая теория ясно утверждает, что для национального государства федерализм – это путь к распаду.

Есть исключение. Это Индия, где государство многонациональное и это федерация. Но любой индийский, уважающий себя, серьезный юрист скажет, что именно потому, что Индия многонациональное государство и при этом федерация, права штатов резко занижены, права федерального центра завышены. Иначе страну ожидают межнациональные конфликты. Например, границы между национальными штатами определяет волевым решением федерального правительства в Дели. И штаты не имеют права отказаться повиноваться этому решению.

В сущности, если мы хотим иметь национальную федерацию, то мы должны знать, что в перспективе государство ожидает развал. Если мы хотим иметь территориальную федерацию, тогда систему надо строить в совершенно иной плоскости. Но тогда уже ни о какой асимметрии, по крайней мере на принципе республика, не республика, речи быть не может.

Распад коммунистической системы, существовавшей 70 лет, создал принципиально новую ситуацию, которую до этого мир не знал. Когда сравнительно развитое государство, имевшее развитую европейскую систему права, которой была Россия, особенно после принятия основных законов 1906 года, оказалась в системе тоталитаризма. На протяжении нескольких поколений люди стали иначе думать. Сознание сильно примитизировалось, упростилось, деградировало и превратилось из государственного в лагерное.

Какой выход из этой ситуации? Мы первый этап прошли. Первый этап – это взрыв волюнтаризма, когда человек выходит из лагеря, из детского дома, ему кажется, что ему все можно. Можно принимать любые декларации, можно делать все, что хочешь, хлпать, убивать, кромсать. И сам опыт жизни привел нас к тому, что так не получается, жить так нельзя. Наступает второй этап процесса, когда человек начинает научиться жизни, не каким-то начальником сверху, начинает учиться самой жизнью, что можно и что нельзя, что ему выгодно, что не выгодно, что опасно, а что наоборот полезно. Этот период, который мы сейчас проходим, ведет обязательно, к стагнации политической жизни, к ее засыпанию, народ как бы уходит из политики. Но при этом начинается накопление капитала, создание частного собственника, накопление интеллектуального капитала и накопление жизненного политического опыта. Этот процесс, видимо, можно ожидать достаточно долго.

Только после того, как мы пройдем этот период, можно ожидать ритмичного политического процесса. Он в будущем. Но от нас сейчас зависит, какой путь, какое направление мы примем: органическое направление, характерное нашей стране и этому обществу или некоторое новое направление, доселе в этом обществе не бывшее, но в истории человечества, конечно, существовавшее. Разумеется, я имею в виду продолжение системы самоуправления в унитарном государстве или создание и развитие федеральной системы. Оба результата могут быть успешными, оба результата могут быть катастрофическими. Нужен государственный талант, чтобы выбрать один из них. Но надо помнить, что у нас нет живого опыта ни того, ни другого, есть исторический опыт только первого. Ну, а все остальное покажет будущее.

Г.В.Морозова,
зав. кафедрой экономической теории и
социальной работы Казанского государственного
медицинского университета

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВНИ

Цель моего выступления – попытаться дать суммарную оценку реформирования в России в контексте социального развития и сопоставить с ней итоги региона. Таким образом, я остановлюсь на характеристике изменения в социальном положении и самочувствии населения.

Если в самой общей форме ответить на вопрос о социальных последствиях реформирования общественных отношений, то можно утверждать, что они негативны. Да, пожалуй, иными они и не могут быть. Это замечание может вызвать возражение или во всяком случае недоумение. И я хотела бы в этой связи сделать два замечания.

Первое обстоятельство заключается в том, что социальная политика не имеет окончательного решения, потому что социальные проблемы имеют глубокие корни в самом капиталистическом обществе, они фатально воспроизводятся. Бедность, неравенство в распределении доходов и богатства, а отсюда – проблема не только справедливости, но и выживания многих вынуждают перераспределять доходы. Само это распределение затрагивает жизнеспособность общества, проблему накопления, в частности, инвестиций.

Предпринимательская мотивация – эта движущая сила экономики – может выполнить свою роль при некотором достаточно высоком уровне доходности. Таким образом, вновь и вновь подлежит решению вопрос: в какой мере перераспределять доходы.

В нашей современной переходной экономике бедность, неравенство, накопление капитала, по сути, первоначальное, глубочайший кризис – обостряют и осложняют социальную политику. И это второе обстоятельство, на которое я хотела бы обратить ваше внимание.

Преобразование экономики страны в сторону капитализма, рынка независимо от хода самой реформы, независимо от того, в какой стране эта реформа не проходила бы, неизбежно вызывает социальную напряженность. Это связано с формированием новых общественных отношений, повышением риска применительно к социально-экономическому положению населения. Реформы в России осуществлялись методом “шоковой терапии”, они привели к ликвидации социалистических институтов и отношений, фактически к разрушению всех подсистем общества. Сегодня, когда падение валового продукта составляет 50%, а в 1996 году, по признанию министра экономики Российской Федерации Ясина, в народном хозяйстве страны не было ни одной отрасли, в которой не был бы отмечен спад, видимо, есть основание для определения периода 1991-96 гг. как “нулевого цикла” в формировании национально-общественной модели, когда вектор преобразований приобрел отрицательное значение. По моим подсчетам, среднегодовые темпы снижения ВВП в РФ в 1990-95 гг. составили 8%. Позволю себе напомнить, что, по данным академика Осипова Г., пороговое значение, за которым начинаются необратимые процессы в экономической сфере, составляет

30-40%. В этих условиях, когда фактически разрушены производительные силы страны, её экономический потенциал, можно утверждать, что первый удар капитализм, рынок нанес социальной сфере, каковой она сложилась в условиях социализма.

Чтобы не говорили о советском периоде развития страны, бесспорно одно: реально была высокая степень социальной защищенности населения.

Конечно, не надо упрощать ситуацию. И в дореформенный период существовала проблема низких доходов у значительной части населения. Но эти доходы позволяли вести достойный образ жизни за счет бесплатного предоставления основных социальных услуг и некоторых других рычагов.

Новая модель общественного развития формируется путем заметного ослабления прежней системы социальных гарантий. В чем это выразилось?

Во-первых, произошли негативные изменения в материальном положении населения за счет резкого снижения реальных доходов значительной его части. По данным Госкомстата РФ, на конец 1996 г. 25% населения страны живет за чертой бедности, имеют доходы ниже прожиточного минимума. По некоторым оценкам, эта доля значительно больше – до двух третей населения.

Во-вторых, произошли существенные деформации социальной структуры общества. Если суммировать особенности нынешней социальной структуры, то следует говорить:

- о большой доле населения, относимого к категории “бедных”;
- о значительной доле безработных и фиктивно занятых;
- о наличии “социального дна” из числа нищих, бомжей, беспризорных;
- о значительной доле беженцев
- и, наконец, о весомой доле неустroенных лиц, демобилизованных из армии и т.п.

Конечно, я осознаю, что все эти категории представлены в любом обществе.

Но речь идет о мере. В сегодняшней России она недопустимо высока.

Все эти деформации протекают на фоне углубляющегося процесса дифференциации доходов. Так, децильный коэффициент доходов в России возрос с соотношения в 80-е годы 1:4 до 1:13,5 в 1995 г. (в Республике Татарстан – 1:9). Разрыв в богатстве и доходах – это угроза социальной стабильности для любого общества. При этом проблемы, их масштабы в социальной сфере не только не будут сокращаться, но и, скорее, нарастать, поскольку рынок, возможно, и увеличивает выбор человека, но и предъявляет к нему жесткие требования. Опыт западных стран свидетельствует, что примерно треть населения не вписывается в рыночную среду, не способна работать по рыночным критериям. К тому же в нашей республике, да и в целом по России в ближайшие годы социально-экономическая ситуация будет ухудшаться. Нестабильность будет сохраняться, возможно, даже усиливаться в некоторые периоды – рост безработицы, поляризация общества и т.п. Даже реальный экономический рост, скажем в 3%, в общем-то мало что даст с точки зрения создания условий для сильной социальной политики, потому что придется отдавать долги другим странам.

В этой же связи возникает серьезный вопрос: есть ли у нас в нынешних реальных условиях возможность выбора модели социальной политики? Ответ, на первый взгляд, кажется очевидным: возможности выбора, в сущности, нет, ибо социальную политику приходится проводить на уровне минимума. Но давайте спросим себя. Тот минимум, которым мы располагаем, достаточно эффективно ли мы используем? Можно с определенностью сказать – нет. Достаточно сказать, что

сегодня около 80% социальных выплат не доходят до тех категорий населения России, которым они в первую очередь предназначаются.

Поэтому основная мысль, которую я хочу провести сегодня, заключается в необходимости формирования в целом на федеральном уровне и на уровне региона Татарстана эффективной социальной политики. Конечно, вы можете возразить, да это и не подлежит сомнению, что в условиях нынешнего глубочайшего экономического спада сильная социальная политика в принципе невозможна. Да, согласна. Эффективная социальная политика требует рациональной экономики. Но столь же очевидно, что в нынешних крайне сложных, неблагоприятных условиях значимость социального развития не снижается, и было бы большой ошибкой, и это подтверждает опыт многих стран, откладывать разработку и реализацию социальной политики до наступления фазы экономической стабилизации, то есть до более благоприятных условий.

Мне думается, что избранная Татарстаном концепция плавного вхождения в рынок отвечает и текущим и длительным экономическим и социальным интересам. Эта концепция с самого начала предполагает отказ от либерально-рыночной модели регионального развития, модели, основанной на концепции неограниченного действия рыночных сил.

Модель Татарстана основана на активной роли государства в формировании экономики как элемента активной региональной социально-экономической политики. Суть ее – это понимание зависимости экономического роста от внутренних факторов региона, от местной экономической и социальной среды. В связи с этим роль государства в социальной сфере с самого начала была направлена на поддержание социальных обязательств. Например, введенная в Татарстане такая форма государственной поддержки малоимущих слоев, как чековое обращение (даже со всеми ее издержками) стала мощным амортизатором социальных противоречий, вызванных преобразованием экономики в сторону капитализма. Я думаю, что пройдет время, и аналитики, обобщая опыт введения чеков, придут к выводу, что он явился фактором, стабилизирующим ситуацию в Татарстане.

Однако, масштаб задач в сфере социальной политики не только не будет сокращаться, но и, скорее, все нарастать. Поэтому какие видятся возможности более последовательной реализации избранной модели социального развития республики.

Прежде всего, необходимо последовательно вести работу по созданию нового рыночно ориентированного механизма социальной защиты, который охватывал бы все население, обеспечивая трудоспособным гражданам равные права и условия для повышения своего благосостояния за счет личного трудового вклада, а нетрудоспособным группам (инвалидам, многодетным семьям, пенсионерам и т.п.) – преимуществу в использовании общественными фондами потребления, прямую поддержку государства в различных формах.

Второй резерв я вижу в укреплении, развитии правовой базы социальной защиты, в необходимости принятия на уровне региона – нашей республики – закона “О социальной защите населения Республики Татарстан”. Вы можете возразить: есть масса хороших законов, но они не работают. Но правовая основа – это всегда база упорядочения организации, формирования структуры социальной защиты, гарантия реализации социальных прав граждан. Закон должен четко определить, какие категории граждан подлежат социальной защите, какова ее организация, принципы осуществления, источники и порядок финансирования, ответственность за исполнение закона.

Условием рационализации системы социальной защиты должна быть реализация принципа приоритетности. На основе закона и в его рамках должна выстраиваться иерархия задач в сфере социальной политики, разрабатываться краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные программы социальной защиты. Ни одно, даже самое богатое государство не может позволить себе поддерживать всех. Бремя социальных расходов всегда ограничено.

И, конечно, повышение эффективности механизма социальной защиты лежит в более точном определении границ компетенции и ответственности органов социальной защиты, преодолении дублирования, разграничении полномочий в механизме социального управления.

ДИСКУССИЯ

Выступление А.Н.Кудрявцевой, директора Центра социальных проблем при Кабинете Министров РТ.

Всем известна стратегия Татарстана в предыдущий период – это мягкое вхождение в рынок. Нам удалось в последние годы определиться с макроэкономикой. Контуры макроэкономической модели была описана в программе экономического, социального прогресса, принятой Государственным советом в прошлом году. В основе этой программы продекларирована социально-ориентированная рыночная экономика. К этой модели мы и движемся. В отличие от многих регионов Российской Федерации мы начали с создания нормативной базы и, в первую очередь, с законодательной базы. У нас есть удачные законы о прожиточном минимуме, о минимальной заработной плате. И наша социальная политика основана на этих законах.

Этими законами предполагается, что минимальная заработная плата у нас не может быть ниже стоимостной величины прожиточного минимума. Сам механизм формирования прожиточного минимума связан с отраслевыми пропорциями, с системой ухода от дотирования отраслей, с системой компенсации, с системой социальной защиты в том понимании, в какой она понимается на федеральном уровне. Эти законы уже в течение трех лет гарантируют республику от обвального падения уровня жизни. И мы входим в первую десятку по рейтингу среди регионов Российской Федерации.

Несколько слов о социальной защите. В этот термин вложен немножко иной смысл. Социальная защита у нас реализуется как на уровне гражданина, семьи, так и на уровне региона и республики в целом. Если говорить о республике в целом и о регионах, то речь здесь скорее всего идет об экономической безопасности, как системе самодостаточности наших регионов и республики в целом.

В этом плане мы вышли сейчас на методику бюджетного регулирования, которую мы опробуем у нас в республике, и которую мы предложили федеральным органам попробовать при формировании бюджетов на уровне федерации для субъектов Российской Федерации. Дело в том, что мы регион-донор, регионов реципиентов очень много. Очевидно, что статья реципиентом в нынешних условиях ничто не стоит. Например, наша республика может прийти к такой ситуации уже на следующий год.

Важно ответить на вопрос: насколько прозрачен механизм формирования бюджета и вся эта система трансфертов? Татарстан предлагает другую модель

бюджетного регулирования. Мы разработали систему социальных стандартов и норм на текущее содержание всех отраслей и видов деятельности, которые в той или иной степени финансируются из бюджета, включая дотационные отрасли.

С этой системой у нас органична связана и система реформирования жилищно-коммунального хозяйства. И здесь мы тоже практически разошлись с концепцией, принятой на федеральном уровне.

А если вернуться к методике бюджетного регулирования, к системе социальных стандартов и норм, то у нас в республике есть свои регионы-доноры и регионы-реципиенты примерно в такой же доле, как и в целом по Российской Федерации. Скорость, с которой сокращается количество регионов-доноров заслуживает внимания правительства. Поэтому система социальных стандартов и норм принята. Эта система предлагает на трех уровнях: в минимальном, в среднем и рациональном содержать те виды деятельности и отрасли для реципиентов и для доноров по совершенно разной методике. Определена доля солидарного использования средств с тем, чтобы регионы-доноры были мотивированы на зарабатывание средств. Все понимают, что нужно вкладывать в общий бюджет и понимают, что нужно поддерживать другие регионы.

Одновременно с системой социальных стандартов и норм мы начали разрабатывать систему индикативного управления экономикой нашей республики как системы возврата государства в управление экономикой.

Социальная политика не разрабатывается в отрыве от других разделов, от реформирования или преобразования других векторов экономики. Важное значение придается политике доходов, системе социального страхования, реформе системы оплаты труда. И недавно мы снова столкнулись с проблемой льгот. У нас в республике 2,5 миллиона человек в той или иной степени пользуются льготами. Такая нагрузка не подъемна ни для какого бюджета. Пересмотр этой устаревшей системы позволит совершить маневр финансовыми ресурсами, будет способствовать росту реальных доходов.

Мы считаем совершенно недопустимым с федерального уровня диктовать абсолютное значение различных индикаторов типа минимального размера оплаты труда, типа минимальной пенсии, пособий, потому что стоимость рубля в регионах, в этих известных восьми географических зонах РФ, разная. Это мешает регионам, мы испытываем огромное количество сложностей. Я уже не говорю о таких законах, как закон о ветеранах, о детских пособиях. И на федеральном уровне такие законы просто не должны появляться.

Выступление Ф.Г.Хамидуллина, государственного советника Президента РТ по социально-экономическим вопросам

Социальные вопросы, конечно, в целом в связи с реформой обострились, но Татарстан имеет некоторые особенности их решения. Республика обладает большим потенциалом ВПК. Когда была объявлена конверсия оборонной промышленности, то на федеральном уровне, к сожалению, на эти цели не было выделено ни копейки и нам пришлось этот тяжеленный груз потихоньку принимать на себя. Поэтому мы стали изворачиваться, мы стали нарушать те предписания, которые давали из Центра. И по существу, недостаточная работа, а если уж сильнее сказать, из рук вон плохая работа с оборонными предприятиями, как раз и явилась одним из факторов того, что мы провозгласили суверенитет и

сами начали с ними работать. Понятно, что сама республика решить эти вопросы не могла. Мы стали искать возможности создания различного рода фондов, в частности создали внебюджетный фонд НИОКР и туда стали ежегодно перечислять полтора процента отчислений от себестоимости продукции со всех предприятий республики. В результате мы стали получать несколько сот миллионов рублей, которые направляли на приоритетные программы, которые отбирались на конкурсной основе. Сейчас у нас стали появляться плоды этого дела, а так, я вообще не знаю, что было бы.

Специфика Татарстана состоит и в том, что у нас имеется целый ряд градообразующих предприятий. Я бы хотел назвать в качестве примера КамАЗ. В свое время там было 120 тысяч работающих, в том числе 80 на основном производстве и 40 тысяч на вспомогательном. Или взять Зеленодольск. Два оборонных завода, определяющих положение дел. Один, связанный с производством судов, второй, связанный с производством вооружения. В Нижнекамске два мощных объединения: "Нижнекамскнефтехим" и "Нижнекамскшина". В Елабуге – это "ЕлАЗ".

Мы очень много внимания обращаем на социальные проблемы в республике. И пути их решения ищем самые различные. Долго искали, пока не остановились на республиканской программе адресной социальной защите, которая в целом реализуется удовлетворительно и обеспечивает относительную социальную стабильность в республике.

Выступление В.Е.Петровского, руководителя группы международных программ "РОПЦ"

Реформа социальной сферы выходит на первый план российской политики и общественной жизни. Ход и результаты радикальных экономических реформ и "обвалной" приватизации породили неоднозначную реакцию общества. По результатам начинающейся социальной реформы, которая непосредственно затронет все население, люди (и история) вынесут окончательное суждение о достижениях российских реформаторов.

Реформирование социальной сферы – один из основных аспектов взаимоотношений федерального центра и российских регионов. Социальная реформа призвана стать консолидирующим началом российского федерализма и регионализма. В отличие от некоторых взрывоопасных политических и экономических вопросов, связанных с разделом собственности и попытками достижения политического суверенитета, обмен опытом в области социальной политики – "игра с позитивной суммой", в которой не может быть проигравших. Напротив, в выигрыше может оказаться население разных регионов России.

Проблема заключается прежде всего в том, что в результате экономических преобразований в России механизм предоставления населению социальных услуг, традиционно относимых к компетенции государства (обеспечение жилья, местный общественный транспорт, детские дошкольные учреждения, медицинское обслуживание, профессиональная подготовка и обучение, спортивно-оздоровительная сфера и пр.), оказался серьезно нарушенным.

TASIS – программа, разработанная Европейским Союзом для России и других новых независимых государств (бывших республик Советского Союза, за исключением стран Балтии), в целях содействия развитию гармоничных и прочных экономических и политических связей между ними и ЕС. TACIS

оказывает поддержку процессу перехода к рыночной экономике и гражданскому обществу путем предоставления безвозмездных услуг, а также передачи ноу-хау, которыми располагают европейские страны, что позволяет сочетать западный опыт с профессиональными навыками и знаниями местных специалистов.

Стремясь повысить свою конкурентоспособность, приватизируемые предприятия пытаются освободиться от обязанностей обеспечения социальных льгот, сопряженных с высокими затратами. Выработка новых механизмов финансирования объектов социальной сферы и управления ими – наиболее злободневный вопрос, который решается в каждом регионе по-своему, но с учетом федеральной концепции социальной реформы.

Большой опыт в области социальной политики накоплен в странах Запада. Его осмысление и адаптация с учетом российской специфики могут послужить весомым подспорьем в деле социального реформирования. Именно такую задачу ставит перед собой различные программы технической помощи России, в том числе различные социальные проекты в рамках программы Европейского Союза TACIS.

Проект TACIS <Социальные последствия экономических преобразований и приватизации в Российской Федерации> (EDRUS 9410) ставит своей целью выработку рекомендаций по корректировке социальной политики. Особое внимание уделяется вопросам финансирования социальных объектов, принадлежащих или ранее принадлежавших государственным предприятиям, в частности, путем:

- разработки новых вариантов политики, новых правовых актов и методологии финансирования социальных объектов для поддержания непрерывности оказания социальных услуг;
- проверки и внедрения новых вариантов политики, правовых актов и методологии;
- координации усилий, предпринимаемых в рамках различных проектов в социальной сфере;
- распространения положительного опыта, накопленного в процессе реформирования социальной сферы.

В рамках проекта разворачивается работа по следующим основным направлениям:

- составление пакета рекомендаций по реформированию социальной сферы, включая финансовое и правовое обеспечение, а также создание системы целевой поддержки наиболее уязвимых групп населения.
- реализация пилотных проектов в отобранных регионах с целью разработки, практической проверки и внедрения новых механизмов расширения масштабов платности услуг, отработки альтернативных методов оказания социальных услуг, предусматривающих обеспечение социальной защиты наиболее нуждающихся семей. На основе данных, полученных в ходе пилотных проектов, будут сформулированы общие предложения по корректировке социальной политики.
- комплексный социально-экономический анализ в выбранных регионах, проводимый на основе вторичной и первичной информации, а также анализ социально-экономического положения в стране.
- передача знаний и опыта (в рамках рабочих совещаний, семинаров, учебных занятий и ознакомительных поездок): ознакомление российских официальных лиц федерального, регионального и местного уровней с методами, рекомендациями и опытом стран Европейского Союза.
- создание информационной системы для налаживания связей между различными участниками процесса реформ и распространения удачных решений по реформированию социальной сферы.

Проект реализуется под эгидой Министерства экономики РФ, а также с участием Министерств финансов, труда и социального развития, строительства, здравоохранения и образования. Проектная группа рассчитывает на сотрудничество не только работников региональных и местных органов власти в местах проведения пилотных проектов, но также со стороны прочих субъектов Российской Федерации, организаций и специалистов, участвующих в формировании и реализации новой социальной политики, включая предприятия, негосударственные организации и т.п.

Основу Проектной группы составляют несколько российских и европейских экспертов (макрэкономисты, социальная политика, правовые вопросы, информация), работающих на паритетных началах, при участии большого числа временных экспертов из России и стран ЕС. Это позволяет достичь оптимальной концентрации интеллектуальных ресурсов, сочетания западноевропейского опыта социальных реформ с российскими реалиями и потребностями.

Одна из приоритетных целей проекта – оказание содействия социальной реформе в России на региональном и муниципальном уровне. Так, в апреле 1997 г. в Москве прошел семинар с участием представителей российских регионов – претендентов на участие в пилотных проектах «Социальные последствия экономических преобразований и приватизации в РФ». Муниципальные руководители и эксперты Новгорода, Рыбинска, Астрахани, Волгограда, Тулы и Самары обсудили перспективы реализации пилотных проектов TACIS, с учетом специфики своих регионов.

Проектная группа координирует свои усилия с другими социальными проектами TACIS в России:

“Смягчение социальных последствий приватизации и структурной перестройки в Юго-Западном регионе Российской Федерации”;

“Жилищный и земельный проект TACIS”;

“Развитие системы социальных служб для уязвимых групп населения”;

“Поддержка развития системы здравоохранения России”;

“Подготовка и применение основ законодательства по охране труда”;

“Реформа системы пенсионного обеспечения Российской Федерации”.

Семинар “Социально-политические аспекты федерализма: модель Татарстана” призван содействовать делу межрегионального обмена опытом по вопросам социальной реформы. Уроки и достижения социальной политики Республики Татарстан – важный вклад в развитие федерализма и российских регионов, предмет теоретического анализа и основа для выработки практических рекомендаций.

Выступление Л.А.Шатровой, старшего научного сотрудника Института социально-экономических и правовых наук АН РТ

Мне кажется, что все проблемы упираются в сознание. Я кроме научной работы занимаюсь социальной реабилитацией безработных женщин. У нас среди безработных более 70% составляют женщины, среди них много людей с высшим образованием. Проблема даже не в том, что люди не могут найти работу, а проблема в том, что они не хотят работать. То есть это социальное изживенчество, издержки того старого сознания коммунистического. В ходе наших социально-психологических занятий они сами приходят к таким выводам. Это первый вывод, который они делают. Второй вывод, к которому мы приходим – женщина хотела бы работать.

Один из выходов из этой ситуации видится в создании реабилитационных центров, где можно было бы заниматься с людьми по смене и перелому этого сознания. Десять занятий достаточно, чтобы они, уходя знали, что надеяться надо только на себя. Большинство из них – работники оборонных предприятий, работники очень богатых предприятий и у них до сих пор в сознании сидит убеждение, что все вернется на круги своя. Они убеждены, что предприятия заработают, что они опять будут получать все блага, будут ездить в пансионаты и т.д. И, самое удивительное, что это сознание им мешает, они сидят и ждут, когда все это наступит.

Мне кажется, что эти центры должны быть созданы на государственном уровне. То есть мы содействуем формированию нормального рыночного экономического сознания. Вместо этого мы очень много говорим и по телевидению, и по радио о том, что нужны дотации, что нужно создавать прекрасные законы, которые работали бы, заботиться о действительно неимущих людях.

Выступление С.Х.Сабурской, заместителя главы администрации города Зеленодольска и Зеленодольского района

Если бы не та социальная политика, которую сегодня проводит Татарстан, то политическая обстановка в городе еще более осложнилась бы. Потому что два градообразующих предприятия: завод им.Серго и им.Горького, это два предприятия военно-промышленного комплекса в течение уже нескольких лет практически не работают.

В этих условиях очень важно создать систему социальной защиты населения. В Зеленодольске ее создание началось благодаря программе адресной социальной защиты. Мы провели очень большое анкетирование, имеем банк данных о каждой семье. В то же время я поддерживаю точку зрения, что нужен закон о социальной защите. Пока каждый шагает по непроторенной дороге. Те отделы социальной защиты, которые есть у нас сегодня, они тоже несколько шарахаются сегодня от одной задачи к другой. Это совершенно новые структуры, которые раньше не существовали и должны быть сегодня программы, должна быть законодательная основа для всех этих учреждений.

Согласна в том, что мы сегодня, к сожалению, отдельными нашими постановлениями и дальше продолжаем порождать изживенческое настроение. Это та же чековая программа. Сегодня некоторым гражданам выгодно не работать, считаться безработными потому, что они своевременно получают эти чеки. В то время, как многие не могут получить свою заработную плату. Социальная сфера – это та сфера, которая не приносит реальных доходов. Мы сегодня не можем вводить платные услуги в Зеленодольске. Когда люди не получают заработную плату, о каких платных услугах может идти речь. Если предполагается передача социальной сферы государства в коммунальную собственность, то обязательно должны вводиться новые налоги с предприятий, и с богатых, и с бедных, независимо на каком уровне находятся, чтобы поддержать социальную сферу.

Проблем, конечно, очень много и очень важно включиться в их разработку нашим научным кругам, тем людям, которые призваны сегодня давать законодательную основу всей социальной сфере и социальной политике переходного периода.

Выступление А.П.Батенева, ведущего специалиста Фонда "РОПЦ"

Взаимоотношения центральной федеральной власти России с ее регионами по их масштабности, по их новизне, многогранности, значимости занимают ведущее место для будущего и настоящего России.

Еще совсем недавно мы стремились, с одной стороны, говорить о том, что регионам нужна максимальная самостоятельность, что они должны взять на себя часть ответственности, часть обязанностей, прав, которые нес на себе до этого федеральный центр, а с другой стороны, пытались управлять всем из Москвы.

Другой ключевой проблемой был вопрос о равенстве субъектов федерации. На практике имеется несколько видов субъектов федерации, которые по своим правам и статусу не соответствуют друг другу. В настоящее время структура государства выглядит следующим образом: на территории РФ 89 субъектов, из них: республик в составе Российской Федерации – 21, областей – 50, краев – 6, автономных округов – 10, города Москва и Петербург – 2.

И решение проблемы было найдено в два этапа. Так, до 1993 года со всеми видами субъектов федерации было заключено 3 федеративных договора, которые создали основу для региональной политики, для взаимоотношений с субъектами федерации, для определения минимума прав более высокого уровня, которые имели бы республики в составе РФ.

Второй этап – с 1993 года по настоящее время, закрепил юридическое равенство субъектов федерации.

Наряду с этим, Конституция закрепила новые принципы формирования самой власти. Так, она достаточно четко показала полномочия Президента не как главы исполнительной власти (как это было до 1993 года), а как главы государства и определила досконально все функции, которые несет на себе Президент. Причем значительная часть этих функций не выходит за рамки международных отношений, а лежит в области региональной политики на территории РФ. В этой связи значительная часть функций главы государства перекладывается на Администрацию Президента, чтобы обеспечить возможность Президенту осуществлять эти функции.

Федеральное Собрание (ФС) двухпалатное. При этом одна часть этого органа власти полностью состоит из представителей регионов. Причем, если до 1995 года его верхняя палата, состояла из избираемых представителей регионов, то по новому закону о порядке формирования Совета Федерации в его составе находятся по должности руководитель исполнительного органа власти (губернатор или глава администрации) или руководитель республики и руководитель законодательного органа, который тоже называется по-разному: дума, законодательное собрание, верховный совет, народное собрание, госсобрание и т.д.

Долгое время в федеральных органах, на территории регионов шел достаточно жаркий спор, о том, что правильно ли то, что два руководителя по должности входят в состав Совета Федерации. Опыт работы прежнего состава Совета Федерации показывает, самая главная задача такого органа быть неким фильтром между Госдумой и Президентом в отношении защиты и проверки тех законов, которые касаются интересов всех регионов России, служат или укреплению Российского государства, или выравниванию статуса этих субъектов федерации. Или же наоборот, с одной стороны, испытывают на себе конъюнктурное влияние той или иной политической, экономической лоббирующей силы и, с другой

стороны, дают для Президента наиболее быстрый механизм согласования и принятия законов.

Это обусловлено тем, что многие законы, которые прежде чем подписать, Президент должен был направлять во все субъекты федерации для выработки механизма их парафирования и согласования каждым субъектом федерации. И только лишь тогда Президент по сумме этих голосов как бы делает для себя решение: подписывать или не подписывать данный закон.

Кроме того, Совет Федерации обладает еще рядом серьезных функций, которые служат укреплению взаимоотношений между регионами и между Федеральным Центром, потому что Президент советуется с Федеральным собранием при назначении как судей Конституционного суда, так и высших должностных лиц ветвей власти. Это есть еще одна грань выстраивания отношений между федеральной властью, Президентом и регионами России.

В настоящее время в отличие от 1993 и даже 1995-1996 годов принципиально изменилась структурная схема взаимоотношений с органами государственной власти и управления регионов. Дело в том, что после 1991 года Президент своими указами назначил руководителей субъектов федерации. Причем это относилось ко всем, кроме руководителей республик. Исключением была Карачаево-Черкесия, где руководитель был назначен Указом Президента по согласованию с местным парламентом.

Президент своими указами в краях и областях назначал и освобождал глав администраций. В период проведения реформ это сильный и правильный рычаг в руках Президента. Однако, обстановка, связанная с политикой, со столкновением основных политических сил не позволила удержать на переходном этапе эту ситуацию в руках и поэтому сегодня главы администраций во всех регионах избираются.

Одной из серьезных задач во взаимоотношениях с регионами является сохранение единого экономического пространства и соблюдение регионами федеральных законов, федеральной Конституции, программ.

В отдельных регионах становятся нередкими попытки как бы обособить свой регион. Кроме того, отдельные губернаторы пытаются заявлять о том, что они не будут принимать у себя продукцию из других регионов, закроют границы и будут сами себя кормить и одевать.

Одним из серьезных направлений является поощрение деятельности межрегиональных экономических ассоциаций. Так, в России имеется восемь ассоциаций, которые объединяются по принципу близости собственных границ.

Данные экономические ассоциации решают несколько задач. Основная из которых – это поиск внутри такой ассоциации совместных интересов, и, в первую очередь, экономических. Там становится абсурдным противопоставление себя другим регионам. Одновременно, когда идет обмен мнениями и экономическими программами, поиск общих приоритетов, то здесь быстрее завязываются экономические связи, налаживается производство, а значит идет развитие экономики.

Если посмотреть немного в будущее, то административно-территориальное устройство России не является идеальным. Следовательно, заглядывая вперед можно сказать, что экономические ассоциации вполне могут стать прообразом более крупных административных территориальных образований.

Кроме того, необходимо обратить, на мой взгляд, внимание и на то, что Администрация Президента внимательно следит за тем, как ощущают себя субъекты федерации во взаимоотношениях с ближним и дальним зарубежьем.

Дело в том, что значительная часть территории России стала пограничной, и сегодня порядка 36 субъектов федерации имеют границы с бывшими республиками Советского Союза и со странами дальнего зарубежья.

Вместе с тем, относительная свобода, значительное увеличение функций между субъектами федерации поставили перед регионами задачу не только найти внутренние ресурсы для развития, не только бросить взгляд на соседние регионы и найти с ними точки соприкосновения, но сделать это и со своими соседями. В этой связи у России сегодня, существуют ассоциации приграничных регионов с Белоруссией, Казахстаном.

Так, например, у нас есть субъекты государства, которые пытаются заключать международные договоры и представляться как субъекты международного права. Это касается Башкортостана, Татарстана, даже маленькой Калмыкии, ряда территорий Уральского экономического региона. Конечно Администрация Президента на подобные действия реагирует и будет реагировать. Как известно, это связано с тем, что право международной деятельности, право заключения договоров, право ставить интересы России в этом вопросе поручено Федеральным органам власти. Для этого созданы Министерство внешнеэкономических связей (МВЭС), Министерство иностранных дел (МИД), наши консульства, посольства и такие действия безусловно будут пресекаться.

Но в целом это направление в движении регионов положительное и заслуживает самого серьезного внимания.

И последнее – это задача сохранения единого правового пространства. Если мы ушли с позиций администрирования в управлении регионами и во взаимоотношениях с ними, то безусловно основой для всего в дальнейшем должен быть только закон. И здесь опять есть несколько проблем.

Первая проблема в том, что среди конституционных законов, которые должны служить укреплению государства, нет принципиально важных (кроме закона об общих принципах организации местного самоуправления), серьезных законов в укреплении влияния федерального центра в регионах.

Следовательно, закон об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации – это закон, который стоит на повестке дня. Следом за ним необходим закон об административной ответственности избираемых высших должностных лиц в субъектах РФ. Это связано с тем, что в Конституции записана единая исполнительная вертикаль, которая предусматривает на основе закона и меры административного воздействия. С другой стороны, анализ законов, которые принимаются субъектами РФ, показывает, что многие из них выходят за рамки Конституции и федерального законодательства, требуют серьезнейшей доработки.

У нас создаются экспертные группы. При Президенте есть Совет по Конституционно-правовой реформе. Первоначально необходимо найти взаимопонимание, взаимоустранивающие формулировки в основополагающих законах и в регионах РФ, которые как раз и лежат в сфере регулирования экономики. Только после этого, по-моему мнению, возможны согласительные процедуры, в которые включается Президент, и в случае недостижения согласия, обращение в Конституционный суд.

Выступление И.И.Салахова, заместителя председателя общественной организации "Равноправие и законность", председателя Татарстанской организации движения "Яблоко"

Тема федерализма стала актуальной в конце 1980-х годов, в 1991 году СССР распался. Мы сейчас обсуждаем во второй половине 90-х годов и вопрос, связанный с распадом СССР, какие силы могли бы в этом быть заинтересованы. Здесь представители Германии. Мне было бы интересно знать, как они относятся к распаду СССР и как они отнесутся к тому, если Российская Федерация тоже распадется.

Сейчас обсуждается действительно двухсистемная аргументация. Аргументация "за" и аргументация "против". "За" федерализм, "за" унитаризм, "за" суверенизацию и против этого. В принципе так получилось, что Татарстан идет в авангарде процесса поиска новых основ федеративного развития. Что меня лично волнует, так это то, не собираются ли доводы, которые в будущем будут являться доводами распада, чего бы мне лично не очень хотелось, а также той организации, которую я представляю, поскольку силы, входящие в "РиЗ" отстаивали сохранение Татарстана в РФ, отстаивали государственный язык – русский язык. То есть ту ситуацию, в которой мы пока сегодня находимся.

Ставя перед собой вопрос, что же мы сегодня обсуждаем, мне почему то кажется, что мы обсуждаем вопросы несистемно, только результаты тех или иных процессов. Вот был распад СССР, мы теперь обсуждаем. А ведь на самом деле кто привел к распаду? Мне так кажется, но может я ошибаюсь, что элита. Союзная, российская элита, том числе татарстанская. И чьими руками. В том числе и нашими. Видимо и мы несем ответственность. И коммунисты тоже за это отвечают.

Я посмотрел материалы, которые нам роздали. Меня одна цифра очень удивила. Опросы показывают, что в душе люди встревожены состоянием межнациональных отношений и эта тревога уже 7 лет, как минимум, держится. Большой процент жителей Татарстана беспокоится по этому поводу.

Мне кажется, что важнейшей гарантией против распада, против ухудшения межнациональных отношений может стать консолидация всех политических сил, которые не хотят возвращаться к коммунистическому прошлому, но они не хотят идти вперед тем путем, которым нас ведет нынешняя власть. Этот процесс в России может идти медленно, может быстро. Но мы не должны оглядываться на это, а продвигаться к этому у нас в республике. Я считаю, что для этого есть важные предпосылки. И если это действительно в перспективе произойдет в республике, то это будет крупным шагом вперед. ЯБЛОКО решительно выступает за это.

Выступление А.П.Косарева, профессора КГУ

Одна из самых актуальных проблем, с которой столкнулось российское общество, – это процесс регионализации в самом широком смысле слова. Важной стороной этого процесса выступает борьба вокруг статуса субъектов федерации. Общая нервность характерна как для элиты центра, так и местной политической элиты. Это связано, в первую очередь с обозначившимся в политической линии федеральной власти поворотом от лозунга: " берите суверенитета столько, сколько сможете" к лозунгу: " единство – любой ценой".

Об асимметричности российского федерализма пока что не говорится на

высшем политическом уровне. Эта тема имеет хождение в ряде субъектов, в том числе на уровне обсуждения научной общественностью вопроса современного состояния федеративных отношений в России.

Дело в том, что ни Федеративный договор, ни Конституция РФ не дали ясного ответа о равнозначности всех субъектов федерации. А это ведет к тому, что неравнозначность приводит к неравноправию и наоборот. Практика это подтверждает. Бывшие автономия Конституция РФ называет государствами, а области, края – субъектами. Возникает сразу же ряд вопросов конституционного плана. Есть положение о равноправии субъектов. А на практике это лишь декларация, которая не обеспечивает реального равноправия субъектов, а допускает их разностатусность. Отсюда – особость одних и уникальность других.

Эта "особость" подтверждена договорами РФ и бывших автономий. В Договоре Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ" от 15 февраля 1994 года уже просматривается "особость" РТ среди субъектов РФ, то есть ее статус выходит за пределы Конституции РФ, а это все порождает целый ряд проблем политического, экономического и нравственно-психологического порядка. Региональный сепаратизм просматривается в идее создания Уральской, Сибирской и Дальневосточной республик. Этот вид сепаратизма несет в себе деструктивный потенциал и угрозу процессу реформирования федерации. Если процесс асимметричности и далее пойдет таким путем, то это создаст напряженность в общественной жизни (отчуждение, подозрения, зависть), а нравственно-психологической сфере – притупление гражданского чувства принадлежности к единому государству, утрате национального самосознания и консолидации всех народов России. Без этих составляющих патриотического самосознания – сознания своей принадлежности к общей Родине, будет чрезвычайно трудно обеспечить подлинно демократическое преобразование.

Процессы регионализации федеративных отношений в России развиваются бурно и буквально каждый день приносит много новых данных. Сегодня реформационный процесс не может быть оценен как особо благоприятный для комплексного и последовательного развития событий: вполне вероятны самые неожиданные повороты и самые непредсказуемые последствия.

Упование на ту "асимметричность федерации", что обсуждается и претворяется в жизнь в национально-территориальных субъектах РФ – это повторение уже пройденного истории, но в новых условиях. Таких федераций в мире нет, и вряд ли такое может быть жизнеспособным, поскольку нельзя отделять политическое пространство от социально-экономического пространства.

Выступление В.Е.Гришукова, руководителя группы региональных программ и связей с СНГ Фонда "РОПЦ"

Выборы в местные органы власти (как исполнительные, так и законодательные) в субъектах Российской Федерации являли собой заключительную часть огромного, охватившего всю страну избирательного марафона, старт которому был положен парламентской кампанией 1995 года. Итоги прошедших выборов создают своего рода модель того, как и в каком направлении будет двигаться тот или иной регион в ближайшие годы, да и Россия в целом. Характерно, что, к руководству в регионах пришли люди не назначенные, как прежде, центром, а

получившие данную власть путем свободного волеизъявления жителей края, области, республики, округа. Притом, значительная часть из них не подбиралась и не поддерживалась центром. На избранных глав администраций, с одной стороны, ложится большая, нежели раньше, ответственность, а с другой, они получают большую самостоятельность в своих действиях и степень независимости от центра, который в сложившейся ситуации вынужден будет соответственно менять тактику поведения, что мы уже наблюдаем. Без сомнения, одним из главных итогов губернаторских выборов является то, что Администрация Президента и Правительство РФ в большей, нежели раньше, степени должны будут прислушиваться к мнению регионов.

Здесь также необходимо учитывать, что избранный губернатор автоматически входит в состав Совета Федерации. Тем самым факт его избрания будет влиять на расстановку сил не только в конкретном регионе, но и в верхней палате Федерального Собрания страны. Вполне возможно, что Совет Федерации станет совершенно самостоятельной силой, со своими интересами и со своим собственным пониманием путей обустройства России.

Кроме того, действия свободно избранных глав местных администрации окажет сильное влияние на политическую жизнь страны и в ином плане. России через несколько лет предстоит вновь избирать Президента. И губернаторы (а точнее, главы администраций) возможно сыграют здесь решающую роль и следующий Президент РФ может выйти из их рядов.

Многие о себе уже заявили, как например, Лужков, Аяцков, Титов, Россель и другие. При этом они могут поменять весь, кажется на сегодняшний момент сложившийся расклад перед грядущими выборами Президента.

Обратимся в недавнюю историю. На пост президента на прошлых выборах либеральные демократы ("Выбор Россия" и пр.) прочили в качестве одного из претендентов тогдашнего губернатора Нижегородской области Бориса Немцова. Это было в то время, когда рейтинг кандидата Бориса Ельцина был не совсем высоким, а Гайдар называл его выдвижение "лучшим подарком коммунистам". Что получилось? Немцов хотя и не стал президентом, но ушел в большую политику, называется кандидатом уже на будущие выборы. Или скажем, Юрий Лужков – мэр города Москвы. По оценкам зарубежной прессы он считается российским политиком федерального масштаба. И также, одним из вероятных претендентов на пост главы государства. Губернатору Курской области Александру Руцкому многие пророчат возвращение в большую политику.

Регионы (а они все весьма специфичны по своим характеристикам) служат полигонами для различных политических сил для конкретного воплощения в жизнь своих экономических программ.

Возьмем деятельность того же Немцова. При управлении регионом (где кстати действует наш филиал) он был тесно связан с "Яблоком" и говорят даже, что Нижегородские реформы – это реформы по Явлинскому. Нижегородская область опережала другие регионы России по темпам рыночных преобразований. Регион стал своеобразным испытательным полигоном реформ. Однако результаты деятельности прежнего губернатора сейчас уже ставятся под сомнение. Так, индекс физического объема производства в 1996 году по отношению к 1995 году составил по России 95%, а в Нижегородской области – 88%. Задолженность по зарплате с 1994 года по 1996 год по России возросла в среднем в 11,7 раза, а в Нижнем Новгороде – в 17 раз. Не в восторге жители области и от проведенной

здесь жилищно-коммунальной реформы, опыт которой сейчас хотят перекинуть на всю страну.

Еще более показательна в этом отношении Псковская область. Победу здесь на губернаторских выборах одержал представитель ЛДПР Эдуард Михайлов. По сути сейчас Псковская область, находящаяся, кстати, далеко не в лучшем экономическом положении, даже по сравнению с соседними регионами, представляет из себя полигон для экономических учений уже по ЛДПР.

В частности, это выглядит так. Если старая администрация делала ставку на разгосударствление, то новое руководство сейчас занялось возвращением части предприятий в государственную собственность или, по крайней мере, на получение пакета акций для осуществления какого-то сбалансированного контроля. Кроме того, началась жесткая кампания против нелегального завоза алкоголя на территорию области. Представляется возможным, что в случае хотя бы частичного успеха псковского эксперимента (сейчас, правда, еще нельзя говорить о заметных позитивных сдвигах) и удачной кампании по рекламе своих достижений ЛДПР сможет частично восстановить свою былую популярность.

Подобная ситуация и с коммунистами. Как показывает анализ, в группе наиболее развитых и стабильных регионов по итогам избирательных кампаний у власти оставались прежние главы исполнительной власти. Только в Краснодарском крае действующий губернатор потерпел на выборах поражение. И, наоборот, в так называемых депрессивных субъектах федерации с неустойчивым социально-экономическим положением к власти в большинстве случаев приходили представители оппозиционных сил. Всего на выборах победило 16 выдвиженцев от КПРФ и НПСР. И хотя некоторые сразу постарались дистанцироваться от коммунистов (например, уже упомянутый Александр Руцкой), но если где-нибудь действия избранного губернатора по улучшению социально-экономического климата в регионе приведут к позитивным результатам, это безусловно сыграет на руку оппозиции. Это послужит в глазах населения показателем ее дееспособности в деле управления экономикой.

Так что партийное и политическое противостояние перешло в другую, более тонкую и скрытую плоскость. И большую роль здесь играют регионы. Эра митинговой демократии закончилась. И влияние политических партий и движений будет сходить на нет, если они не сумеют продемонстрировать практически результаты своей деятельности.

Какой же можно сделать вывод из прошедших выборов глав администраций субъектов РФ. В будущем развитие ситуации в регионах РФ станет в большей, чем ранее степени, определять зигзаги политического развития всей России в целом. Они могут повлиять и на ход следующих выборов Президента и парламента РФ, а также на процесс формирования и трансформации политического руководства страны, вносить изменения в направление политического и экономического курса страны.

Выступление С.М.Хенкина, руководителя научно-исследовательских программ Фонда "РОПЦ"

Мне кажется, что из дискуссии выпала очень важная принципиальная проблема – проблема возможности социального взрыва в России.

Возможно в Татарстане эта проблема менее остра. Хотя ситуация может и здесь измениться. Ведь уже с 1992 года в России не умолкают разговоры о том, что возможна гражданская война, возможны крупномасштабные взрывы. Эта проблема очень серьезная и действительно все опросы показывают, что до трети населения разделяют катастрофическое сознание и считают, что в России возможна гражданская война.

Почему не происходит социального взрыва? Попробую назвать конспективно только несколько факторов, которые как мне кажется очень важны для понимания проблемы. Я думаю, что все-таки значительная часть населения приняла новую социально-политическую и социально-экономическую реальность и адаптировалась. Есть целый ряд обследований, который показывает, что от 10 до 30% населения сейчас имеют еще одну работу. Появился новый вид экономической активности – сдача в аренду недвижимости, земли, операции с ценными бумагами. Многое утрясается на уровне семьи.

Кроме того, большое значение имеет то, что люди узнали как никогда прежде о советском периоде истории страны с его огромными жертвами и никто не хочет повторения этого.

Люди не верят, что профсоюзы способны действительно их защитить. Кроме того, люди просто уходят от политики в частную жизнь. Играют роль и традиции российской политической культуры, например, традиции православия. Православие ведь всегда проповедовало презрение к богатству и рассматривало умеренность и терпение как высшую добродетель. А официальная советская идеология, как бы поддерживая эту традицию, призвала нести сегодняшние трудности во имя светлого будущего. И это тоже то, что укоренилось в массовом сознании.

Тем не менее рано говорить о том, что Россия засыпает. В эту точку зрения можно внести две серьезные корректировки. Во-первых, уровень общественного терпения – это не некая застывшая стабильная величина. Группа населения, которая сегодня кажется относительно спокойной, завтра может вдруг взбунтоваться. Массовое сознание разорвано, в нем существуют самые противоположные ориентации. Скажем здесь говорили, что люди иждивенчески относятся к государству. Но одновременно они относятся к нему недоверчиво и настороженно. Люди готовы переносить тяготы переходного периода, но одновременно им присуща конфронтационная радикальная ментальность и на первый план в разных ситуациях могут выступить то одни, то другие элементы массового сознания.

И второй момент состоит в том, что совсем необязательно, что тот огромный потенциал общественного недовольства, который накопился, проявляется в таких активных формах. Он может проявляться совсем иначе. Он может проявляться в голосовании за оппозицию на выборах и т.д.

То есть этот потенциал недовольства может анализироваться совсем не так, как нам кажется. В целом российское общество сейчас не готово к крупномасштабному взрыву, если он произойдет. Нужна система разрешения конфликта, потому что политическая культура компромиссов у нас слаба.

ТРЕТЬЕ ЗАСЕДАНИЕ. ФЕДЕРАЛИЗМ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАРОДОВ

С.М.Хенкин,
руководитель научно-исследовательских программ научно-аналитического центра Фонда "Российский общественно-политический центр",
доктор исторических наук

РОССИЯ В ПОИСКАХ НАЦИОНАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

Важнейшая особенность развития России в посткоммунистический период состоит в том, что традиционно сильная центральная власть перетекает в субъекты федерации. Регионы становятся фактически основой государства. При этом эксперты и специалисты отнюдь не рассматривают существующую модель государственного устройства как окончательную.

Действительно, потеряв многие скрепы, сохранявшие ее целостность в составе СССР, Россия еще не нашла себя как новое национально-территориальное образование, не сформировалась как государство – ни внутренне, ни внешне. Страна потеряла осевую идеал жизнедеятельности, не имеет демаркированных, признанных границ, включает спорные территории. Существует рыхлая государственность, лишенная единых принципов построения, с расползающимися в разные стороны территориями. Уникальное по протяженности, степени социально-экономической и этнической дифференциации населения пространство стоит перед необходимостью обретения новой структурной и цивилизационной идентичности в условиях, когда реальные и потенциальные факторы дезинтеграции действительно велики.

В этой связи встает целый ряд вопросов. Что такое современный российский регионализм, каковы его возможности и пределы, как он соотносится с сепаратизмом? Минували ли дезинтеграционные процессы в России свою высшую точку? Способны ли Москва и субъекты РФ создать по настоящему прочную федерацию?

Ключ к ответу на эти вопросы дает оценка того явления, которое называется регионализмом. Российские регионы нескрываясь противопоставляются централизму и инерции административно-управленческого мышления, добиваясь политической и экономической самостоятельности. Симптоматично, однако, что добиваясь этой самостоятельности, многие национальные и региональные элиты выходят из пространства общих норм и устанавливают собственные правовые режимы, накладывают "вето" на действия центра, вступают в союз с государствами внутри и вне СНГ, обходя российские законы, бесконтрольно участвуют во внешнеэкономических и внешнеполитических акциях.

Такого рода действия местных властей интерпретируются политиками и экспертами по-разному. Можно выделить по крайней мере три трактовки.

В соответствии с первой любое стремление регионов к самостоятельности квалифицируется как сепаратизм. Это точка зрения, соответствующая советской традиции, безнадежно девальвировавшей понятие "Автономия".

Более гибкой представляется вторая трактовка. В соответствии с ней упомя-

нутые мною действия местных властей интерпретируются как симптомы сепаратизма, который зачастую не проявляется в "логически очищенном", "идеальном" виде. Сепаратистские устремления, в соответствии с этой точкой зрения, варьируются в широком диапазоне – от явно выраженных до латентных, на уровне определенных симптомов, от тяги к полному отделению от России до обособления в отдельных сферах ("правовой", "экономический" сепаратизм и т.д.).

В соответствии с третьей позицией упомянутые действия местных властей – свидетельство стремления к широкой самостоятельности в составе России.

Представляется, что во второй и третьей из этих точек зрения есть немалая доля истины. Их можно даже объединить. Дело в том, что подчас в поведении, намерениях, настроениях сторонников дезинтеграции не просто уловить, где кончается стремление к широкой самостоятельности в составе России и начинается тяга к сецессии. Они как бы балансируют на грани, будучи способными в зависимости от обстоятельств и складывающейся конъюнктуры сделать шаги в ту, и в другую сторону.

Часто трудно понять, какое содержание вкладывают те или иные движения и политики в понятие "суверенитет" – идет ли речь о национальном и региональном суверенитете или суверенитете государственном. Терминологическая путаница во многом связана с тем, что в российском интерьере перестают работать общепринятые представления о законе, государстве и его территориях. Эти понятия продолжают употребляться, поскольку замены нет. На мой взгляд, перемены во взаимоотношениях между российским центром и многими регионами неплохо описываются понятием "дезинтеграция", означающем распадение, расчленение целого на составные части, способные как оставаться в едином пространстве, так и выйти из него. Иными словами, дезинтеграция не тождественна ни регионализму, ни сепаратизму; это процесс, вбирающий в себя черты того, и другого. Она может трактоваться и как некое промежуточное состояние национально-государственного устройства, в котором соотношение центростремительных и центробежных тенденций способно резко меняться в зависимости от обстоятельств.

Подчеркну еще одно важное обстоятельство. Многоликий российский сепаратизм отнюдь не сводится к стремлению того или иного субъекта РФ выйти из ее состава. Возможен еще и "внутренний" сепаратизм, включающий по крайней мере две разновидности.

Первая связана со своеобразной "внутренней эмиграцией" регионов, формированием на их территории закрытых политико-экономических систем, жестко контролируемых местным руководством. Здесь нередко устанавливаются различные цензы, которые существенно ограничивают объем прав и свобод человека, разрушаются законно избранные, независимые и самостоятельные органы местного самоуправления. Госсовет Удмуртии, например, принял закон о системе органов государственной власти республики, который в нарушение собственной конституции ликвидировал местное самоуправление на уровне районов и городов, заменив его назначаемыми администрациями, непосредственно подчиняющиеся республиканским органам власти.

Вторая разновидность "внутреннего" сепаратизма характерна для субъектов федерации, входящих в "матрешечные" регионы, которые стремятся отделиться от региональной "метрополии" и достичь "малой" независимости в составе России. Зачастую это стремление приводит к острым конфликтам. Такова, например, ситуация в Тюменской области, где богатые нефтью и газом Ханты-Мансийский и

Ямало-Ненецкий автономные округа рассчитывают, что отделение судит им резко увеличение поступлений в бюджет. Область же, которая без этих округов сразу обеднеет, упорно сопротивляется. Сходное положение в Красноярском крае, из которого хочет выйти богатый драгоценными металлами Таймырский (Долгано-Ненецкий) округ.

Проявление "внутреннего" сепаратизма – это и события в Кабардино-Балкарии (ноябрь 1996г.), где Съезд балкарского народа провозгласил создание Балкарской республики, подчеркнув, что Балкария, не в пример Чечне, не намерена выйти из состава России. Притязания организаторов отделения – независимая от Нальчика республика в составе России. Между прочим, события в Кабардино-Балкарии – пример того, как в наэлектризованной российской обстановке сепаратистский взрыв может произойти даже в, казалось бы, совершенно спокойном месте: кабардинцы и балкарцы никогда не конфликтовали друг с другом; именно в Нальчике периодически проводились конференции по разрешению чеченско-российского кризиса и установлению мира на Северном Кавказе.

Условно можно выделить 6 групп факторов, устойчиво питающих центробежные тенденции в современной России, – историко-культурные, политико-юридические, социально-экономические, социально-психологические, геополитические и национально-конфессиональные.

За неимением времени остановлюсь здесь только на двух группах факторов дезинтеграции.

Политико-юридические факторы. Кризис современной российской государственности коренится в принципах ее построения. Она создавалась не традиционным для федераций способом, то есть волей ее субъектов, передающих часть полномочий центру, а "сверху": федеральные власти своими актами провозгласили части государства (хотя по их добровольному согласию) субъектами РФ. В менталитете части руководителей, политике официальных структур сохраняется наследие советской эпохи – унитаризм. Центр по инерции считает, что региональное многообразие подрывает единство страны. Даже ослабев, он стремится командовать, хотя не имеет ни необходимых для этого рычагов управления, ни разработанной национальной и региональной политики.

Одновременно центр заигрывает с регионами. В расчете на лояльность местных элит Москва закрывает глаза на факты нарушения ими федеральных законов и в нарушение Конституции устанавливает с местной властью особые отношения, создающие систему параллельного права. Москва дрейфует в сторону договорной федерации, грань которой с конфедерацией весьма размыта.

Ситуацию стихийного и хаотичного процесса создания российской государственности усугубляет несовершенство действующего законодательства. В основу построения Российской Федерации положены два противоречащих друг другу принципа – этнический и территориальный. Множество спорных конституционных положений, противоречивых указов и постановлений о функциях центра и регионов позволяет местным элитам толковать эти документы в свою пользу. Так, остаются неясными принципы разграничения предметов ведения и полномочий между центральной властью и субъектами федерации. Не определено, чем край отличается от административной области. Неясны полномочия автономных округов: с одной стороны, они получили по Конституции равные права с другими субъектами федерации, но с другой – сделана оговорка, о том, что они входят в состав краев или областей. Это создает правовой парадокс: равноправие субъекта

в составе другого субъекта.

Самостоятельность регионов заметно возросла после прошедших губернаторских выборов. Замена чиновников, назначавшихся Кремлем, всенародно избранными политиками, означает, что властная вертикаль "президент – губернаторы" перестала существовать. Разумеется, она была несовершенной: часть губернаторов и раньше была выборной, многие из них действовали бесконтрольно. Тем не менее Президент мог без долгих разговоров наказать и снять с должности провинившегося, с его точки зрения, главу администрации, что не раз и делалось. Теперь же у получивших почти монопольную власть губернаторов меняются ориентиры. Они несут ответственность лишь перед электоратом и местными элитами, оказывающими им финансовую и иную поддержку. Соответственно, региональные элиты начинают считать себя самодостаточной силой, способной прожить и без центра.

В арсенале Кремля остался, по существу, лишь один рычаг воздействия на местные власти – финансовая политика. Однако и это не вполне очевидно. Часть регионов, разочаровавшись в финансовых возможностях центра, резко сокращают перечисления в Москву налогов. Ориентируясь на подписание с центром Договоров о разграничении полномочий, многие губернаторы стремятся к тому, чтобы оставлять в регионах практически все собранные там налоги.

Социально-экономические факторы. Стремление дистанцироваться от центра стимулируется также трудностями и неудачами экономических реформ, их высокой социальной ценой. Между российскими регионами существуют громадные контрасты в эффективности производства, уровне благосостояния и инвестиций. К началу реформ федерация объединяла субъекты, находившиеся на далеко стоявших друг от друга ступенях общественного развития: от доиндустриальных (Тува, Дагестан) до постиндустриальных (Москва, Ленинград). В 1990г. душевой национальный доход, пушенный на потребление, колебался от 4 тыс.рублей в Москве до 1,3 тыс.рублей в Дагестане.

Согласно бюджету 1997г. в России сейчас 10 регионов-доноров, способных жить на собственные средства. Количество же дотационных регионов – 79 (в 1994г. их было 64, в 1995г. – 75). Между тем, за счет территориальных бюджетов финансируется около 70% общих расходов на народное хозяйство, 80% – на образование, 88% – здравоохранение, 70% – на социальное обеспечение. Таким образом, нагрузка на доноров постоянно возрастает. При этом, некоторые регионы, получающие поддержку, живут лучше доноров. Естественно, это вызывает раздражение у доноров, не желающих "кормить" других.

Нарастание напряженности связано и с изменением реального положения Москвы, которая, пользуясь уникальным сочетанием политико-административных и инфраструктурных преимуществ, превратилась в подлинный финансовый центр России, сконцентрировав более 60% хозяйственного оборота страны и, соответственно, основную часть капиталов. По мнению аналитиков из Центра политических технологий, начавшаяся в 1993г. экспансия московских капиталов в регионы носит ярко выраженный интеграционный характер и во многом заменяет федеральный центр. Однако этот процесс неоднозначен. Рост влияния московской группировки может оказаться и опасным для целостности России, поскольку под эгидой столицы складывается союз регионов-доноров. Такое развитие событий вполне может обернуться диктатом экономическим развитых регионов по отношению к центру и сокращением перечислений в федеральный бюджет.

Сегодня проблема сепаратизма в России – скорее потенциальная, чем реальная. Центристские тенденции на российском пространстве перевешивают центробежные. Однако соотношение между ними неустойчиво.

После выборов в отношениях между регионами и центром наступил решающий момент, начиная с которого развитие событий может пойти по-разному. Мой прогноз условен, но теоретически представляются возможными четыре основные сценария развития событий.

I. Распад России на самостоятельные государства-регионы. Очевидна огромная опасность такого исхода в стране, начиненной ядерным оружием.

На сценарий работают слабость центра и падение его авторитета; игнорирование регионами верховенства и общеобязательности федеральных законов и установление собственных норм, разрывающих единое правовое поле; отсутствие системы санкций за нарушение местными органами власти российских законов. Возможность выхода из состава РФ ряда регионов, в частности, северо-кавказских, сохранится до тех пор, пока в них не завершится борьба за передел власти, пока останутся проблемы репрессированных народов, пока не будут улажены по взаимному согласию территориальные споры.

Выход какой-либо территории неизбежно поставит Россию перед множеством проблем, связанных с проведением границы, российской собственностью, беженцами и т.д. Кроме того, в случае сепаратизма надо будет думать, как предотвратить заполнение образовавшегося политического вакуума другими государствами.

Распад России, разумеется, не предрешен. Народы и регионы, которые в течение многих поколений и даже веков совместно живут в составе одного государства, включены в его экономическое, финансовое, социокультурное пространство. В сознании многочисленных групп населения прочно закрепилось представление о России как едином целом, которое следует сохранить. В недопущении распада России заинтересовано множество регионов, например, обрабатывающей промышленности, тяготеющих к горизонтальной интеграции; с развитым сельскохозяйственным производством, нуждающихся в развитии внутреннего рынка; экономически слаборазвитые, неблагоприятные по природно-климатическим условиям, стремящиеся к сохранению государственного патернализма.

Сдерживать сепаратизм может расчет региональными элитами его экономических, политических, социально-психологических последствий, а также возможных вариантов ответного поведения Москвы. Для формирования собственного государственного образования нации или региону необходима самостоятельность в ключевых сферах – экономической, социокультурной и других. У большинства же субъектов РФ она отсутствует, равно как и нет опыта самостоятельного жизнеустройства.

Между прочим, исторический опыт говорит о том, что децентрализация и государственное самоопределение вовсе не ведут к благосостоянию и демократии в обществах, где на местах не выработались устойчивые традиции самоуправления и самоорганизации: на региональном уровне моментально воспроизводятся, а то и усиливаются пороки централизма. Чеченская эпопея показала региональным лидерам, в числе прочего, что из России в принципе можно выйти, но “цена” этого выхода высока: разрушенная экономика, глубокий политический кризис, неясность перспектив дальнейшего развития.

Показательны и последствия внутреннего сепаратизма. Ряд субъектов Федерации, провозгласивших в 1993г. свой суверенитет в надежде на достижение скорей-

шего процветания, ныне пересмотрели это решение. Первой “наалась” суверенитетом Калмыкия, которая в принятом в 1994г. Степном Уложении (Основном Законе) республика отказалась от государственного суверенитета. Стремление к самостоятельности, не подкрепленное собственной финансовой базой, осталось лишь стремлением. Позже свои решения о выходе из краев (областей) отозвали некоторые автономные округа, получившие по Конституции равные права с другими субъектами Российской Федерации. Так поступили, к примеру, экономически слаборазвитые Коми-Пермяцкий и Усть-Ордынский Бурятский автономный округа, входящие соответственно в Пермскую и Иркутскую области, которые остро ощутили, как много потеряли после выхода из своих областей и изъявили желание вернуться под “родительскую кровлю”. Однако области-доноры теперь не высказывают заинтересованности в их возвращении. Тем более, что округа экономически и финансово хотят воссоединиться, а политически сохранить свой суверенитет.

II. Централизация российского пространства (в форме либо псевдофедеративной империи, либо унитарного государства). Этот сценарий предполагает восстановление управленческой вертикали, жесткое ограничение прав регионов, в том числе путем силовых акций. Его возможные слагаемые – имперский шовинизм, военные операции вне РФ, ставящие целью восстановление контроля России над основной частью бывшего СССР. Доводы “за” сценарий: тяга значительных групп населения к сильной власти, авторитарные традиции российской государственности. Доводы “против”: сопротивление регионов, которое уже почувствовали вкус к самостоятельности, отсутствие таких важных инструментов авторитарного правления, как дееспособная армия и эффективный бюрократический аппарат.

III. Консервация нынешнего состояния, застой. Логическое развитие сценария ведет к тому, что центр перестает восприниматься регионами как важнейший элемент всей системы взаимодействия, теряет контроль над многими политическими и экономическими процессами. Сценарий вероятен в случае продолжения центром нынешней неэффективной политики во взаимоотношениях с регионами, “пробуксовки” реформ в экономике.

IV. Утверждение подлинной (сбалансированной) федерации. Ее суть – в соблюдении равновесия между децентрализацией и выстроенным на строго правовой основе централизмом. Достигается равномерная децентрализация, при которой власть не концентрируется в чрезмерных объемах на региональном уровне, а рационально перераспределяется между федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления, не давая ни одному из этих ярусов перевеса, необходимого для разрушения любого другого. При этом за федерацией закрепляются функции контроля, необходимые для поддержания устойчивости всей системы.

Реализация сценария “нового федерализма”, создающего реальные гарантии против развития сепаратизма, предполагает решение множества сложнейших проблем. Здесь важны и успехи в осуществлении реформ, и преодоление идейной нетерпимости (в частности, страха перед сепаратизмом у федеральной власти и недоверия к “имперскому” центру у регионов), и пересмотр традиционных принципов государственного строительства “сверху”, дополнение их “самоорганизацией” населения, и утверждение новых духовных ориентиров. России необходимо вернуть временно утраченное представление о себе самой, восстановить единую общенациональную перспективу, общенациональный консенсус по поводу некоторых базовых ценностей и принципов жизнеустройства. Перед центром, который в России никогда не был чисто географическим понятием, а задавал общие

параметры и цели развития, со всей остротой встает проблема определения своей новой роли.

Ни один вариант не исключает возможности выхода из России отдельных регионов, а также развития "внутреннего" сепаратизма с последующим переструктурированием территориального пространства. Вместе с тем отечественные реалии могут привести и к таким сценариям развития отношений между центром и регионами, которые сейчас трудно себе представить. Как бы то ни было, Россия в очередной раз стоит перед историческим выбором, от которого зависит будущее как нашей страны, так и всего мира.

С.В.Михайлов,
заместитель исполнительного директора Фонда "РОПЦ",
доктор политических наук

СТАНОВЛЕНИЕ ПОСТСОВЕТСКОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА СКВОЗЬ ПРИЗМУ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

Наверное, в Российской Федерации трудно найти более оптимальное место для проведения семинара по проблемам федерализма, чем Татарстан. Эта республика принадлежит к числу крупнейших субъектов федерации, являясь при этом крупнейшим национально-государственным образованием в составе страны. Эта республика имеет достаточно сложную национально-этническую структуру, при этом одновременно она обладает обширной диаспорой (татарской), проживающей в других субъектах федерации. Эта республика находится на стыке двух мировых религий – христианской и ислама. Республика Татарстан, наконец, принадлежит очень значимая в общероссийских масштабах роль в поисках адекватной для новых условий федеративной модели, при этом заслуживает несомненного внимания собственный внутриреспубликанский опыт решения как федеративных, так и межнациональных проблем.

Как известно, процесс формирования реальной модели российского федерализма берет начало лишь на рубеже текущего десятилетия. До принятия в июне 1990г. Декларации о суверенитете Российская Федерация, несмотря на свое название и соответствующую атрибутику, фактически была унитарным государством. Все последующие годы приходится на очень непростую трансформацию в новое качество, причем эта трансформация еще далеко не завершена и судить об ее окончательных параметрах было бы, на наш взгляд, преждевременно.

Существенной особенностью становления постсоветской (реальной) модели федерализма является наличие многочисленных факторов, значительно усложняющих течение процесса. Так, его развитие идет на фоне очень глубокого и затяжного экономического кризиса. Одним из проявлений последнего служит опасное сжатие бюджетного потенциала и, следовательно, уменьшение стабилизирующих возможностей центра. Соответственно это преломляется в стихийной децентрализации бюджетной и денежной систем, в проявлениях бюджетно-налогового сепаратизма. Перечень сопутствующих явлений, во многом подпитывающих противоборство центростремительных и центробежных тенденций и отнюдь не благоприятствующих выстраиванию упорядоченных и гармоничных взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации можно было бы

еще долго продолжать, но это лежит за рамками данного выступления. В данной связи достаточно ограничится упоминанием волонтаристического экспериментирования с новой федеральной моделью, с одной стороны, и наличия непростого наследия советского периода, с другой.

Как это ни парадоксально на первый взгляд, прежнее унитарное государство как бы изначально определило структуру будущей реальной федерации, весь ее несущий каркас. Речь идет о выборе принципа построения многонационального государства, сделанном между национально-культурной автономией и национально-территориальным делением в пользу последнего. Многие нынешние проблемы и противоречия проистекают отсюда.

Конечно, в тот период форма федеративного устройства не имела решающего значения и была лишь ширмой жестко централизованного партукратического государства. Весьма произвольной была и "нарезка" территорий (даже с точки зрения исторического и реального расселения народов и народностей, пропорций между ними на конкретных территориях), само проведение разграничительных линий. Впрочем, тогдашним руководителям страны и в кошмарном сне не могло прийти в голову, что эти линии на карте когда-либо обретут значимость реальных границ.

Очень многое при выборе того или иного варианта определялось сугубо сиюминутными соображениями, чаще всего – конъюнктурно-политическими. Так, Карелия, всегда имевшая относительно небольшой удельный вес представителей титульной национальности в составе своего населения получила статус союзной (Карело-Финской) республики. Сделано это было с явным прицелом на присоединение соседней страны. Когда эти надежды стали призрачными, ранг республики был понижен до автономной. В данной связи можно также привести пример создания на Дальнем Востоке Еврейской автономной области и целый ряд других. Имелись прецеденты и другого рода. Статус того же Татарстана (автономная республика) изначально был явно занижен.

При всей искусственности и произвольности конструирования федерализма в его советском варианте, созданные структурные элементы достаточно прочно закреплялись в стереотипах массового сознания и к моменту прекращения существования унитарного государства стали не лучшей, но неизбежной основой для создания постсоветской федеральной модели. И в первую очередь это относится к территориям с национально-этническим наполнением.

Недаром в самом начале трансформации унитарного государства в реальную федерацию именно этнические факторы стали катализаторами реформ государственности. При этом сильное звучание получила национальная идея, т.е. идея возрождения национальных государств, языка, культуры. Кстати, зримого повышения своего статуса на этой волне добиваются не только бывшие автономные республики в составе РСФСР, но и другие национальные образования (автономные области и округа). На определенном этапе в борьбу за полную самостоятельность от центра оказались вовлечены и многие края и области в преобладающим русским населением.

Совершенно очевидно, что нынешняя конструкция новой федеративной модели очень далека от совершенства. Совершенно очевидно, что в идеальном варианте субъектов федерации должно быть значительно меньше, нежели теперь. Совершенно очевидно, что дальнейшие изменения не только желательны, но и необходимы.

Однако, столь же очевидно, что процессу совершенствования федеративной модели необходимо придать иной характер, решительно отойти от практики

хаотичных, стихийно-неуправляемых подвижек. Их опасность особенно велика, так как существует реальная перспектива нарушить, в частности, (столь трудно достигаемое) межнациональное равновесие. Особенно это относится к давно обсуждаемому "губернскому" варианту федеральной модели. Механическое структурирование сверху в нынешних условиях способно вызвать не менее губительные последствия, нежели центробежные тенденции.

О нежелательности резких и непродуманных шагов по изменению федеративного равновесия (пусть и далекого от оптимального) свидетельствует и недавний пример с союзным договором между Российской Федерацией и Белоруссией. Его обсуждение выявило далеко неоднозначную реакцию в субъектах федерации, вызвав особую настороженность в республиках.

Становление эффективной модели российского федерализма, являющейся основой устойчивости государства, формой разрешения национальных, социальных и политических противоречий, может быть только постепенным, учитывающим опыт (как позитивный, так и негативный) российских регионов. Вот почему столь ценен опыт Республики Татарстан, тем более, что он связан с наработками в столь значимых и столь тонких национально-этнической и конфессиональной областях.

И последнее. Принимая во внимание как определенную историческую обусловленность новой федеративной модели, так и особенности ее становления, можно выразить сомнения в успехе создания ее универсалистского варианта. Как представляется, при всех корректировках и усовершенствованиях, ей суждено остаться в той или иной степени асимметричной.

А.В. Фокин,
заведующий сектором межнациональных
отношений Аппарата Президента РТ,
кандидат исторических наук, доцент

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Самой животрепещущей, непредсказуемой и трудноразрешимой проблемой в постсоветское время, стала проблема национальная. Она потребовала пересмотра национальной (этнической) политики, обусловила поиски государственными службами, и общественными образованиями неординарных идей, приемлемой концепции новой национальной политики. Эта работа с самого начала ведется и в нашей республике, то активизируясь, то ослабевая, принимая разные направления. Но в целом, на наш взгляд, она идет довольно целенаправленно, стройно, и уже можно говорить о каких-то ее конкретных, теоретических и политических результатах.

Новая национальная политика должна быть направлена на создание необходимых условий для свободного развития всех проживающих в республике этнических групп, на утверждение национального достоинства и преодоления отчужденности человека от своей культуры, от своего языка и традиций, на обеспечение интересов и прав граждан, связанных с их принадлежностью к тому

или иному народу. Её цель – найти и утвердить формулу демократии на языке культурной традиции и содействовать тому, чтобы многонациональный Татарстан занял достойное место в мировом сообществе.

Отсюда главная задача государственных структур – это обеспечение наиболее благоприятных социальных условий жизни граждан, соблюдение прав и свобод человека независимо от национальности, языка, вероисповедания и убеждений и реализация принципов, заложенных в основе Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан и ее Конституции.

Как известно, Татарстан – многонациональное государственное образование. Сегодня в нем проживают представители 107 (по оперативным данным 110) национальностей. Среди них основную массу, почти 92% занимают татары (48,5%) и русские (43,3%). Третья по численности чуваша – 3,7%, далее идут украинцы – 0,9%, мордва – 0,8%, удмурты – 0,7, башкиры и марийцы по 0,5%. На представителей оставшихся 100 национальностей фактически приходится 1%. Вот как асимметрично по количественному составу население нашей республики. Такой этнический расклад обусловлен историческими условиями развития Волго-Камского региона. Древнейшими из известных нам народов были предки финно-угров, среди которых, потеснив, но вытеснив совсем их из этих мест, обосновались во второй половине первого тысячелетия тюркские племена, которые перекочевали сюда из Приазовья и образовали первое в Среднем Поволжье государство – Волжскую Булгарию.

Уже тогда интенсивные торговые связи и военные действия Волжской Булгарии значительно расширили её национальный состав. Волжская Булгария была многонациональным государством. Монгольское нашествие пополнило этническую структуру края кипчакскими элементами, а завоевание Казани Иваном Грозным способствовало заселению его русскими.

И, наконец, промышленное освоение природных богатств Татарстана довершило образование его полиэтнической структуры. Исторически сложилось так, что вопреки завоевательным войнам, покорению одних народов другими, насильственной христианизации мусульман и язычников, в процессе многовекового совместного проживания и взаимодействия различных этнических общин, складывались традиции взаимопонимания и уважения, межнационального общения и веротерпимости. И мы считаем, что это очень важная предпосылка для строительства межнациональных отношений сегодня.

Весьма примечательным является тот факт, что в Поволжье имеется значительное количество многонациональных населенных пунктов и только здесь существовали смешанные многонациональные крестьянские общины. Эти объективно сложившиеся реалии оказали непосредственное влияние на содержание и характер сегодняшних отношений. При этом следует отметить, что проблемы духовной жизни, связанные прежде всего с развитием языка, культуры, созданием материальной и правовой базы национального возрождения, можно решить только путем соединения народной энергии, активности общественных организаций и т.д. Концентрация усилий в данном направлении является важным фактором сохранения стабильности в республике, укрепления её суверенитета.

Одной из задач национальной политики сегодня является обеспечение широкого участия самих этнических групп и общин в процессах социального и культурного возрождения, опирающегося на общенациональную инициативу и ответственность. Для реализации этой задачи необходим комплекс проектов и

программ, безусловно с соответствующим финансированием и соответствующей поддержкой государства.

Нельзя не сказать и о переносе акцентов в сфере национальной политики с национально-территориального, на национально-культурный принцип организации общественной жизни. Равноправия национальностей при смешанном характере их расселения можно достичь единственным путем. Это гарантия равноправия этнических групп на местах. И, наконец-то, мы ее дождалась. Появился федеральный закон "О национально-культурной автономии", который регламентирует национально-культурную жизнь всех этнических общин и дает возможности для поступательного, прогрессивного их развития.

Исходя из этого закона, субъектом новой национальной политики мы считаем как коренную нацию, так и представителей всех проживающих у нас этносов, независимо от их количественного состава. Когда речь зашла о новой национальной политике и формировании ее концептуальных основ, мы остановились на тех сущностных категориях, которые на наш взгляд должны обязательно присутствовать в концепции национальной политики и в конкретных политических действиях, которые способствуют реализации этой политики.

Каковы же эти сущностные категории, носящие методологический характер? Это прежде всего:

- учет исторически сложившихся этнополитических и этносоциальных реалий;
- развитие партнерских отношений между государственной властью и национальным образованием;
- признание того, что субъектами национальной политики являются этносы со свойственными им специфическими потребностями и запросами, а не государство, с его национальными, а точнее политическими интересами;
- ограничение сущности, цели и задач национальной политики до конкретных параметров этнического саморазвития народов и национальных меньшинств;
- отказ от уравнительного понимания равноправия, признание суверенности народов;
- защита национального достоинства всех без исключения людей, обитающих или временно находящихся в республике;
- предоставление правовых гарантий, этносоциального и культурного самосохранения народов и национальных меньшинств;
- узаконение самоназваний этносубъектов по указанному ими этнониму или национальности, включение их в статистику, в переписи населения и оперативные демографические сводки;
- обеспечение политических, экономических, социальных, культурных и бытовых условий и свободы совести лицам всех национальностей;
- преодоление отчуждения людей от своих этнических корней, этнической истории и культуры, родного языка, народного уклада хозяйственной жизни и быта, национальных традиций, обрядности и обычаев;
- оптимизация процессов межэтнического взаимодействия;
- создание материальной и правовой базы возрождения этносов;
- сохранение и развитие их культуры и интеллектуальных ценностей;
- развитие национального образования, средств массовой информации, периодической печати и издательского дела;
- достижение фактического равноправия этносубъектов в приемлемых для них формах;

- сочетание принципов организации и форм существования национально-территориальной и национально-культурной автономий;
- признание закономерности, легитимности и самостоятельной роли национальных движений;
- содействие развитию этнокультурных движений и форм их самоорганизации;
- упрочение связей и взаимовыгодного сотрудничества татарской диаспоры и национальных общин Татарстана с исторической родиной;
- предупреждение и разрешение межнациональных конфликтов.

Перечень, конечно, длинноват, но мы считаем его обязательным. Руководство республики занимает в этих вопросах конструктивную позицию, которая зиждется на комплексном подходе к решению этнических и межэтнических проблем, вопросов национально-государственного строительства на республиканском и федеральном уровнях.

Татарстан последовательно и неуклонно выступает за создание оптимальной модели федерации. Мы рассматриваем её как гибкую, асимметричную систему национально-территориальных образований, которая должна строиться на договорных обязательствах и конституциях сторон, регламентироваться ими. Ее назначением должно стать создание условий для нормальной жизнедеятельности и взаимовыгодного сотрудничества всех без исключения как имеющих свою государственность, так и не имеющих её этносубъектов. Это заслуживает особого внимания, ибо в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации акценты расставлены по-иному.

Национальная политика Татарстана в своем внутреннем аспекте строится на двух фундаментальных положениях. Это – необходимость всестороннего развития татарского народа, как государствообразующей нации и укрепление республики как исторически сложившейся формы её государственности, с одной стороны, и обеспечение равных с татарским народом условий для всех этнических групп и инонациональных граждан, в совокупности представляющих многонациональный народ Татарстана, являющийся согласно нашей Конституции носителем его государственного суверенитета, с другой стороны.

В первом случае речь идет о том, что татарский народ, являющийся вторым по численности в России, имеет более чем тысячелетнюю историю своей государственности, представление о которой входит неотъемлемой частью в его менталитет, стимулирует рост его национального сознания и во многом определяет содержание и характер его взаимоотношений с другими народами. В то же время татарский народ оказался под угрозой утери своих этнокультурных ценностей: языка, истории, национального образования, прикладных искусств и промыслов. Достаточно сказать, что за годы Советской власти дважды менялся татарский алфавит, татарская графика. Это фактически отсекло от собственного историко-литературного письменного наследия все ныне живущие поколения татар. Не случайно, к началу 90-х годов в Казани, столице Татарстана, оставалась лишь одна татарская школа с контингентом учащихся 328 человек.

Естественно, что государственная политика Республики Татарстан в области этнических и межэтнических отношений не может не включать в себя цель и задачи, большой комплекс мероприятий и средств, направленных на возрождение, сохранение, развитие и приумножение интеллектуального достояния татарского народа.

Вторым приоритетным направлением этнической политики Республики

Татарстан является государственная поддержка национальных меньшинств, их общественных и конфессиональных организаций, культурных центров и объединений. Несмотря на то, что в Волго-Камье, ставшем исторической родиной ряда финно-угорских и тюркских народов, длительный период истории был охвачен жестокими войнами, ни одна из них не произошла на этнической почве. Издавна отличался этот край и своей веротерпимостью. Именно эти традиционные качества народов края – добрососедство, сотрудничество и взаимопомощь – необходимы нам сегодня, и, как никогда прежде, надо сохранять и укреплять их в сознании, в психике, в повседневном обиходе всего населения и каждого жителя республики.

Правовые основы для этого имеются. В Татарстане введено двойное гражданство и два государственных языка. В местах компактного проживания национальных меньшинств законодательно разрешено вести делопроизводство, школьное образование, культурно-просветительную и издательскую работу на родных языках.

Конечно, такая политическая линия ведется не на голом месте. У нас издавна нормально функционируют сельские национальные школы. Есть даже с полным циклом обучения в начальных классах на марийском, удмуртском и чувашском языках, что, кстати сказать, не во всех республиках сохранилось. В последние годы открыты азербайджанская, грузинская, марийская, чувашская, немецкая и т.д. воскресные школы. На базе городских, районных и сельских домов культуры действуют десятки центров, при которых созданы фольклорные коллективы, известные не только в республике, а некоторые и за рубежом.

В республике действует порядка 40 различных национально-культурных объединений. Это не политические организации. Именно их мы считаем зоной стабильности, и над расширением этой зоны усиленно работаем.

В перспективе мы держим курс на то, чтобы по мере поступательного развития окончательно деполитизировать национальные движения, подчинить их деятельности благородным целям развития этнической культуры, возрождения этносов, расширения зоны межнационального мира. В конечном счете это должно привести к тому, что межнациональная ситуация в республике полностью стабилизируется и будет гарантировать дальнейшее равноправие и полноправие всех этносов и граждан, проживающих на ее территории.

Р.Ю.Беляков,
заведующий сектором по связям с общественными
формированиями Аппарата Президента РТ,
кандидат исторических наук, доцент

МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ТАТАРСТАНЕ

Татарстан часто называют местом встречи двух мировых религий: ислама и православия. И сегодня не случайно уделяется большое внимание именно этой стороне бытия нашей республики. На фоне конфликта в Югославии, который носил в том числе и религиозный оттенок, сегодня и иностранные наблюдатели и исследователи, и отечественные историки и политологи хотели бы максимально основательно и объективно изучить этот опыт, выявить причины того, что Татарстан, а в более широком контексте и весь Волго-Уральский регион, характеризуется в целом стабильным состоянием межконфессиональных отношений.

Каковы наиболее важные причины этого?

Во-первых, приверженцы как ислама, так и христианства довольно четко ассоциируются с определенными национальностями. Большинство татар привержены исламу (исключая небольшую этноконфессиональную группу крыштен православного вероисповедания), а нетатарская часть населения (славяне, финно-угры, чуваша) в основной массе традиционно близка православию. В течении всего периода существования Татарстана в нынешних границах (т.е. с 1920 г.) сложилось примерное равенство численности традиционных приверженцев как ислама, так и православия. В этой связи уже долгое время не возникает проблемы борьбы за паству, которая неизбежно влечет за собой вмешательство во внутренние дела друг друга, отравляет взаимоотношения.

Безусловно, в первое столетие после присоединения края к России, наблюдалась значительная агрессия со стороны господствующего в Русском государстве православия. Ислам подвергался гонениям. В крае проводилась насильственная христианизация, закрывались и разрушались мечети. После завоевания Казани практически все мечети в этом городе были разрушены. На протяжении многих десятилетий существовал запрет строить каменные мечети. Последним всплеском репрессивного давления на ислам принято считать время царствования императрицы Анны, когда при Казанской епархии была создана канцелярия новокрещенных дел.

Но в конце XVIII века в эпоху правления Екатерины Великой, эта политика была прекращена. В 1789 году было создано духовное управление мусульман России с центром в Уфе и с этого момента ислам, действуя в государстве, в котором православие было государственной религией, тем не менее получил достаточно широкие возможности для развития. Накануне революции на территории нашей республики действовало 1300 мусульманских приходов и порядка 650 православных. Религиозная активность мусульман в количественном выражении значительно превосходила религиозную активность официальной господствующей религии (кстати, это соотношение сохранилось и поныне – в республике действует около 800 мусульманских и примерно 160-170 православных приходов). Таким образом, можно говорить об опыте мирного сосуществования двух религий по крайней мере на протяжении двух столетий. Это второе.

В-третьих, обе религии в нашем крае никогда не имели радикальных, экстремистских ответвлений. Ислам в Поволжье можно условно назвать мягким вариантом. У приверженцев этой религии никогда не было фундаменталистских наклонностей и течений. Например, это проявилось в отношении женщин. Татарки никогда не носили паранжу, как правило, в мусульманских семьях была одна жена. Не проявляла агрессивности в отношении мусульманства, за редким исключением, и иерархия Русской православной церкви.

В-четвертых, благоприятным фоном для развития межконфессиональных отношений является мирное течение межнациональных отношений, давние традиции взаимовлияния и взаимообогащения культур.

В-пятых, свое влияние оказывает и политика государства, которое, с одной стороны, старается наладить с конфессиями взаимовыгодное сотрудничество (кстати сказать, о том, насколько благоприятные условия для развития религиозных организаций созданы в Татарстане, говорит тот факт, что в республике действует каждая 15-я зарегистрированная в России религиозная община), а, с другой стороны, стремится выдержать баланс в отношении всех, в том числе и двух основных, конфессий. Все эти, также и другие факторы сформировали положительный тонус

межконфессиональных отношений. Символом отсутствия серьезных проблем во взаимоотношениях двух основных религиозных организаций становится возведение в непосредственной близости от Благовещенского собора в Казанском Кремле, реставрация которого идет полным ходом, соборной мечети Кул Шариф.

Конечно, большим упрощением было бы рассматривать межконфессиональные отношения исключительно сквозь призму исламо-православных отношений. В Татарстане активно действуют и другие конфессии и юрисдикции. Недавно вновь открылись двери казанских синагоги, кирхи, костела. Кроме двенадцати действующих в Казани храмов РПЦ открыты две старообрядческие церкви. Работают общины адвентистов и баптистов. В последние годы возникли и совершенно новые религиозные течения. Но все же ключевое значение для понимания состояния и перспектив межконфессиональных отношений являются отношения между исламом и православием.

Естественно, что фактическая двухконфессиональность нашей республики требует особого внимания и весьма деликатного и осторожного подхода со стороны государства. Многие, даже сугубо внутренние проблемы религии имеют большой общественный резонанс. В качестве примера можно назвать проблему языков. Казалось бы, что это внутреннее дело религиозных организаций. Но на самом деле идущие дискуссии в Русской православной церкви о том, чтобы перевести богослужение на литературный русский язык или хотя бы частично совместить церковно-славянский и русский языки и предложения вести часть богослужения на татарском и даже на русском языке у мусульман касаются не только духовенства и верующих. Данные проблемы очень тесно связаны с непростой языковой ситуацией в республике. И естественно, что государство не может не учитывать этот момент.

Другой вопрос. Сугубо внутренним делом является проблема единства религиозных организаций. Это серьезная для нашей республики проблема, потому что раскол есть как в исламе, так и в православии. Но, поскольку этот раскол делит людей не только по какому-то чисто организационному принципу, но делит часто людей политически, идеологически, поэтому государство не может не учитывать в своей политике и этот момент, естественно, не вмешиваясь во внутренние дела религии.

Если оценивать современное состояние межконфессиональных отношений в Татарстане, то, помимо количественного роста действующих приходов, строительства сотен новых культовых зданий, произошли и существенные качественные сдвиги.

Изменился возрастной состав верующих. Произошло существенное омоложение религии. Изменился социальный облик верующих и духовенства. Среди действующих священнослужителей есть и бывшие военнослужащие, весьма много людей со светским образованием. Есть даже партийные работники и работники бывшего КГБ. Особенно существенно изменился состав православного духовенства. Начался процесс воссоздания богословского образования, особенно у мусульман. Открыты епархиальное духовное училище, несколько медресе в Казани и Набережных Челнах. Идет подготовка к созданию мусульманского университета в столице нашей республики.

В принципе отношения государства и религиозных организаций в нашей республике вполне совпадают с принципами, которые провозглашены в Российской Федерации. Это прежде всего невмешательство в дела друг друга, четкое следование принципам отделения церкви от государства, принцип светского образования. В этом отношении имеются довольно существенные традиции у татар, связанные

с наследованием турецкой модели развития XX столетия, – принципа светского государства, хотя в самой Турции сейчас этот принцип некоторыми подвергается сомнению. И во-вторых, как уже отмечалось, сотрудничество в тех областях, которые представляют взаимный интерес. Это проблемы духовности, проблемы развития культуры и т.д.

Надо сказать, что довольно серьезное и негативное влияние на нормальное развитие государственно-церковных отношений оказывает отсутствие четкой законодательной базы. Законодательство, которое ныне существует, весьма нечеткое и создает немало проблем в связи со значительной спецификой нашей республики. Республиканский закон о свободе совести, разработанный Советом по делам религий, рассматривается Госсоветом, но, к сожалению, до сих пор не принят. Если говорить об основных проблемах межконфессиональных отношений, то можно выделить следующие:

I. Политизация религии. Эта тенденция, к сожалению, получила достаточно широкое распространение в связи с целым рядом событий. Не секрет, что большой интерес проявляют к этому политические лидеры. Есть попытки создать религиозные партии. Надо сказать, что в Татарстане на выборах в Государственную Думу в декабре 1995 года исламское движение “Нур” получило 5% голосов избирателей, что довольно существенно. Во второй половине 1996 года создано общественно-политическое движение “Мусульмане Татарстана”, возглавляемое муфтием Г.Галиуллиным. Растет стремление партии татарских национал-радикалов “Иттифак” взять на вооружение исламские лозунги. Есть факты участия представителей православной общественности в русских националистических движениях.

К сожалению, очень широкое распространение получило вовлечение духовенства в избирательные кампании. Был случай, когда один из исламских деятелей подумывал даже о выдвижении своей кандидатуры на пост Президента республики. Все эти моменты, естественно, вызывают большое беспокойство и причем не только со стороны государства, но и со стороны основной массы духовенства.

II. Сложные взаимоотношения между так называемыми традиционными и нетрадиционными конфессиями.

В конце 1980-х – начале 90-х годов Татарстан, как и другие регионы, стал испытывать довольно большой наплыв новомодных сект и движений, что получило жесткую оценку как со стороны мусульманского, так и христианского духовенства. И те, и другие, старались заручиться поддержкой государства, чтобы не допустить распространения активности этих организаций. Между прочим, рост активности нетрадиционных конфессий оказывал не совсем позитивное влияние и на исламо-православные отношения, так как миссионеры совершенно не считались со сложившимися этноконфессиональными границами и вели активную деятельность среди татар. Поскольку большинство “нетрадиционников” выступает под христианскими лозунгами, недовольство их пропагандой у части представителей общественности перекладывалось и на православие.

Надо сказать, что Правительство РТ, органы власти на местах не поддались на эти призывы и старались четко следовать закону, который гласит, что все религии в России имеют равный статус.

Сегодня пик активности харизматов позади. Это связано не только с тем, что мода на сектантов явно проходит. Постепенно обозначилась активизация антисектантской работы православного и мусульманского духовенства, части обществен-

ных объединений. В результате обозначение глубинности исторических корней двух основных конфессий стало оказывать все большее влияние на общественные настроения.

Хотя следует признать, что полностью надежды на какие-то административные ограничения деятельности нетрадиционных религиозных организаций со стороны государства в среде части духовенства РПЦ и исламских духовных управлений не исчезли. Следует признать, что сторонники подобной точки зрения не учитывают как минимум трех моментов. Во-первых, того, что государство, начав притеснение той или иной секты, при изменении ситуации с таким же рвением может обрушиться и на крупные конфессии. Во-вторых, опасения, что нетрадиционные конфессии могут потеснить исторические религии в сущности являются напрасными, так как их положение основано на тесной связи с национальной культурой, традициями, мировоззрением народов России. Наконец, авторитет в обществе нельзя закрепить инструкцией или законом. Он является следствием деятельности духовенства и мирян данной конфессии.

III. Вопрос единства религиозных организаций. Ныне существует два духовных управления в республике. Одно самостоятельное, которое возглавляет Габдулла-хазрат и второе, которое находится в юрисдикции Уфимского духовного управления. То же самое можно сказать и о православии. Есть епархия Московского патриархата и есть епархия "Российской православной свободной церкви". Это деление носит не столько принципиальный, сколько субъективный характер. Принципиальных богословских разногласий в общем-то нет. Противостоящие юрисдикции имеют совершенно одинаковую идеологию, общие каноны. Некоторые их руководители не в состоянии внятно разъяснить суть разделения. Тем не менее расколы привносят в межконфессиональные отношения элементы конфликта, отравляют души и умы верующих.

Подводя итоги, следует отметить, что концепция отношений между государством и церковью и мечтает в республике исходят из того, что нынешняя стабильность в межконфессиональных отношениях не является каким-то даром свыше. Она является плодом усилий всего общества. Положительно оценивая это нельзя придавать самоуспокоенности. Проблем немало уже и сегодня. И в перспективе могут появиться другие. Например, в исламе существует опасность проникновения чуждых для национальных традиций татар течений. Не следует полностью сбрасывать со счетов возможности использовать религиозных различий в политической борьбе. Поэтому суть подхода к анализу межконфессиональных отношений состоит в том, чтобы оценивая их реально, не почивать на лаврах, а общими усилиями всего общества укреплять стабильность и предсказуемость процессов развития религиозной жизни.

ДИСКУССИЯ

Выступление А.М.Салмина

В ходе дискуссии активно обсуждался вопрос о фиктивности или нефиктивности тех форм государственного устройства, которые существовали на территории России (РСФСР и СССР), соответственно, начиная с 1918 в одном случае, а в другом – с 1922 года до самого конца того и другого образования, то есть

до 1991 года. Я думаю, что этот вопрос не так прост, как кажется на первый взгляд. Да, безусловно, территориально-национальная автономия, как она была записана в различных конституциях, сменявших друг друга – фикция. Если понимать под конституцией корпус правовых норм, охватывающих все стороны жизни юридически организованного общества, то все эти тексты "не работали". Но, из этого не следует, что не существовало определенных юридически гарантированных в основных или некоторых своих звеньях форм регулирования межэтнических отношений. Некая политика безусловно вырабатывалась и проводилась властями в жизнь. Не теми "разделенными" властями, к которым у нас так быстро привыкли. Таких властей, конечно, не было ни на одном уровне управления РСФСР и СССР. Речь могла идти о власти реальной, тоталитарной, которая соединяла в себе полномочия, все ступени власти, опираясь прежде всего на партийный аппарат. Так вот, внутри такой власти подобная политика безусловно проводилась – вспомните Наркомнат и т.д. В противном случае я думаю, что некоторые явления тогдашней советской жизни – начиная с самой автономии – будет трудно объяснить. Все колебания власти между "русификацией" и "коренизацией" свидетельствуют, что за "фасадом" была вовсе не пустота, а некое противоречивое содержание – хотя, конечно, оно не соответствовало ни "фасаду", ни тогдашним западным, ни нашим сегодняшним представлениям о принципах межэтнических отношений.

Конфессиональный фактор, кстати, тоже, как это ни странно, но учитывался. Достаточно сказать, что большевистский режим, совсем не склонный терпеть какие-то формы партикуляризма, настроенный на их отрицание, историческое преодоление, которое осуществлялось известно как, умудрился создать или, скорее всего, вынужден был создать две автономии на территории Советского Союза, которые формировались не по этническому признаку, а именно по конфессиональному.

Аренд Лейпхарт, о котором мы вчера говорили, написал прекрасную книгу "Демократия в многогосударственных обществах". Я думаю, что, если у кого-то нашлись бы время и силы, можно было бы написать другую довольно интересную работу – "Тоталитаризм в многогосударственных обществах". Согласитесь, очень интересно, как регулировались, в частности, в советском обществе межэтнические и вообще межкультурные отношения – от прямого подавления до более тонких механизмов. Я думаю, что для автора такой книги крайне интересна была бы тема генезиса самого реального коммунизма в России, в Азии и в Восточной Европе. Именно практического коммунизма, а не философской идеи, которая родилась в определенных условиях на Западе и приобрела там некоторое звучание. Я имею в виду те властные и идеологические формы, которые укоренились прежде всего в полиэтнических обществах.

Вся Европа и весь индустриальный мир, начиная со второй половины прошлого века, создавали довольно своеобразную форму государственности.

Резко увеличивалось значение политической и общей полиции, происходила колоссальная милитаризация, во всех крупнейших странах возникал колониальный аппарат. И это мощное, тоталитарное по своим потенциалам государство, в основном опиралось на идею национализма, которая пришлась ему более или менее "впору" в моноэтнических обществах, но начала давать сбои в сложносоставных. Она либо разваливала такие общества (Австро-Венгрия), либо, не будучи способной их подчинить себе, ни разрушить, трансформировалась в другую форму тоталитаризма. И действительно, если мы посмотрим, где самобытно, в результате внутренних процессов укоренились тоталитаризм в коммунистической форме, то

окажется, что это "многонациональные" общества: Россия, Югославия, Китай ... Эти явления любопытно исследовать, поэтому я призываю к очень осторожной трактовке этих проблем: межэтнических и межконфессиональных и тоталитарный период. Это действительно тема, изучение которой только начинается.

Выступление В.Д.Машикова

Каковы по мнению коммунистов приоритеты национальной политики? Первая позиция. Сохранение национальных культур и языков. Сегодня налицо в мире тенденции нивелировки национальных культур. С чем она связана? Эмиграционные процессы, размывающие места мононационального проживания людей, развитие производственной кооперации, объективно требующей унификации языка, засилье бездуховности, культурной продукции низкого качества.

Вот эти три тенденции осложняют сохранение национальных культур. Это проявилось и в Советском Союзе, хотя в гораздо меньшей степени, чем во всем остальном мире.

Поэтому, не идеализируя национальную политику в Советском Союзе, надо признать ее положительной, хотя бы в том плане, что национальные культуры все сохранены.

Но надо и признать, что в Советском Союзе национальности делились на три сорта, как говорили. Возможности развития национальной культуры каждая категория из этих людей имела разные, это мы с вами должны обязательно признать.

И сейчас решать вопрос, как эти возможности выравнять и улучшить. В этом плане надо сказать, что у нас в Татарстане было сделано несколько сильных шагов со стороны руководства по национальной политике.

Это созыв Всемирного конгресса татар, который прошел не на националистической основе, а на основе проблематики сохранения, развития татарской национальной культуры, и проведение съезда народов Татарстана примерно с той же проблематикой.

Эти форумы создали зачатки таких полуообщественных, полугосударственных органов, которые призваны заботиться по части сохранения и развития национальных культур, не только татарской.

Думаю, что это будет примером для других народов. И дальше по такой схеме будут развиваться структуры полугосударственные, полуообщественные, которые сыграют величайшую роль в сохранении национальных культур.

Следующим этапом возможно и создание союза народов, как объединения народов многих национальностей, проживающих на всех территориях для решения, без всякой политизации, национально-культурных проблем.

По религии не могу не сказать. Я как коммунист принимаю на себя ответственность за все, что сделали коммунисты после революции с храмами, мечетями. И я это делаю именно сейчас, потому что здесь уже сказали, что делали христиане с мусульманскими мечетями, и можно добавить, что делали мусульмане с христианскими храмами. Так что коммунисты были здесь не оригинальными.

Агрессивное отношение к церкви не имело марксистских теоретических корней. Прочитайте Маркса и Энгельса – везде найдете резкое критическое осуждение вульгарного атеизма. Вчера в четвертом акте отец Виталий меня пытал, вот вы коммунисты скоро придете к власти, что будете делать с церквями? Я ответил. Он сказал, все равно не поверю. По-моему, этими вопросами тоже должны заниматься национально-культурные образования.

Выступление Хуана Карлоса, настоятеля Казанской церкви Воздвижения Креста (Римско-католическая церковь)

У нас в России появилась настоящая свобода совести и не только официальная свобода, а реальная и это очень хорошо.

Основание для решения любых конфликтов не может быть иным, чем любовь. Если нет любви к ближнему и даже к врагу, вражеские отношения между различными людьми просто неизбежны. Мы всегда можем найти почву для вражеских отношений, потому что мы люди и мы слабы. Возьмите, например семейную жизнь. Разве может что получиться, если отношения основываются только на справедливости.

Если взять историю религиозного развития в Татарстане, там почвы для вражеских отношений полно. Человек – это слабое существо и мы как общество, должны знать, что мы слабые существа. Если мы не готовы прощать своих врагов, тогда оснований для мирного существования в одном обществе нет. Прощение – это тоже справедливость. И, кстати, умеют прощать не слабые, а сильные люди. Для примера – Бог. Бог, это милосердие, он прощает. Но прощает не от того, что он слаб, а как раз потому, что он всемогущ.

Мы, священнослужители республики имеем важнейшую обязанность воспитать наших прихожан в этом духе. Есть настоящий пример Папы Римского, когда несколько лет назад он во имя всей католической церкви попросил прощение за все моменты в истории, когда церковь употребляла силу. Это касается всего того, что церковь не так сделала в течение истории. Это прекрасный пример.

Выступление представителя архиепископа Казанского и Татарстанского священника Виталия Тимофеева

Замечательно все-таки, что обсуждая политические аспекты, политическое состояние России и Татарстана, внутреннее состояние, мы задеваем вопрос и церковной жизни. Церковная жизнь – это неотъемлемая часть бытия народа, населяющего этот край, эту республику. И здесь необходимо всегда помнить о том, что в крае имеются особо глубокие корни православия и мусульманства, основных двух конфессий, которые здесь живут уже на протяжении довольно длительного периода. Их связывает совместное проживание в единстве и каждый занимается своей паствой. Это подвигает к тому, что ведущие конфессии являют собой единую силу в плане миротворчества народа республики.

Проблем, естественно, всегда хватает. Те раздробленности, то неустойчивое политическое и экономическое состояние, конечно, влияют и на развитие церковной жизни. Поэтому необходимо скорее завершить этот процесс выздоровления. Оно возможно только на основе духовности. Без духовности невозможно, наверное, и политикам, и простым людям, живущим в этих регионах. Бездуховность приводит к ожесточению, бездуховность приводит к разрозненности и самоуничтожению личности. Поэтому, чем будет здоровее наша духовность, тем больше шансов выправить и экономику и прийти к согласию в политике.

Те внутренние проблемы, которые есть и в православии, и в других конфессиях, они были и наверняка еще будут. Но и дай Бог, чтобы они скорее исчезли, чтобы все-таки примирение шло и в религиозных организациях.

Я хочу к этому призвать всех здесь сидящих. Чтобы находить единство в мире и общении.

Выступление В.А.Беляева

Хотелось бы в нескольких словах остановиться на проблемах межнациональных отношений. Языковая ситуация. Что касается взрослых, то люди не виноваты в том, что не было необходимости, возможности и условий изучать татарский язык, а если брать на селе, то кое-где и русский. Поэтому вводить какие-то ограничения в списки профессий по знанию обоих государственных языков недопустимо. По мнению нашей организации это приведет к чистке кадров.

По гражданству. Мы считаем что все, кто живет здесь, должны получить гражданство Татарстана, а все, кто не живет, не должны получать его. Это довольно очевидная вещь. К сожалению, в законопроекте о гражданстве, который уже имеется в Госсовете, предусматривается предоставление гражданства лицам, непроживающим в республике. Вот это нам не нравится.

Выступление Р.С.Валеева, заместителя председателя исполкома Всемирного конгресса татар

Сначала короткая реплика по поводу невозможности изучения татарского языка, особенно в зрелом возрасте. И поэтому невозможности требования к определенным представителям профессий знания государственных языков.

Я работал собкорром "Комсомольской правды", видел несколько внутренних собкорров, внутрисюзных, которые, готовясь к работе зарубежом, в течение трех месяцев изучали язык соответствующей страны. Многие мои друзья стали собкоррами в дальнем зарубежье, буквально не зная за год до этого ни одного слова. Прекрасно сейчас говорят на венгерском, на английском и на других языках. Язык можно учить, если он нужен, и, естественно, если есть поддержка методическая и прочая, в том числе и материальная. Вот уже пять лет прошло как приняли закон о языках, госпрограмме уже три года исполняется, а существенного продвижения нет. Если так будет и дальше, то установленный на реализацию концепции двуязычия десятилетний срок будет не выполнен. И тогда это будет причиной напряженности.

Мы на этой встрече получаем не только знания, но и избавляемся от тяжелых предрассудков, которые в нас живут. Они, видимо, честным знанием вытравливаются, но они все еще есть. Еще раз повторю, существует предрассудок опасности сепаратизма Татарстана. Страх, так называемого выламывания, отделения Татарстана от России – это интеллектуальный атавизм. В наше время, когда есть компьютерная связь, многочисленные средства информации границы уже нет и не будет. И поэтому сейчас пугаться сепаратизма, спасая целостность России, несерьезно. Честно говоря, не Татарстан демонтировал Советский Союз, не татары раздали государственную собственность как попало. И поэтому бояться, как татарская поговорка говорит: "проглотив лом, бояться иголки", – сейчас это смешно. Татарстан, наш Президент, наше Правительство как бы заставляют всю Россию и соседние регионы двигаться к реальной интеграции, показывают определенный пример в этом.

Татарский вопрос. Страшно ли наличие татар в России? Да, действительно, территория расселения татар больше, чем сама Республика Татарстан, поскольку в России несколько миллионов татар. Они живут, платят налоги. Некоторые "специалисты" предупреждают российское руководство, как бы тлетворное,

разрушительное влияние Татарстана через татар не распространилось и как бы эта раковая опухоль не разрушила Россию.

На самом деле все наоборот. Фактор татар, фактор Татарстана, стабилизирует Россию, укрепляют ее связи, как внутри федерации, так и в рамках СНГ. Ведь Татарстан с удовольствием подписывает договоры, соглашения не только с дальним зарубежьем, но и с соседними областями, краями, городами.

Свой вклад в это вносит и Исполком Всемирного конгресса. Мы стараемся сотрудничать со странами, регионами проживания татар, основную свою задачу видим в их сближении, осуществляем координацию национальных общин в диаспоре, в местах компактного проживания, особенно в России, в СНГ. И таким образом, в пока еще слабые движения по выживанию, по обеспечению сохранности нации втягиваются другие регионы, особенно России и СНГ.

Тут прозвучало два варианта решения национального вопроса: культурная автономия и территориальная. Без государственной поддержки ни одна нация в ближайшие 15-20 лет не выживет. То есть, получается, большинству наций нужно государство. И наше государство – Татарстан, вынуждено быть и немножко национальным, поскольку есть нация государствообразующая, и в тоже время и многонациональным.

И, конечно, культурно-национальная автономия нужна и нам, и России для того, чтобы эти государства были подлинно демократическими, справедливыми. И поэтому мы можем сейчас думать и действовать, интеллектуально осмысливать все, как обеспечивать гарантии национально-культурного выживания.

Выступление Мансура-хазрата Зялялетдинова, главного мухтасиба города Казани

Говоря о межконфессиональных взаимоотношениях в республике, хотел бы привести такой пример. Недавно ко мне обратилась группа ребят одного из микрорайонов, они хотят строить мечеть. И попросили меня проконсультировать. Мы выехали на место, посмотрели. И после этого они сказали, что в микрорайоне живут и русские, и татары. А они предприниматели, бизнесмены, в одной команде и мусульмане, и православные, есть у них средства. Нельзя ли, говорят, на другом конце улицы построить церковь? Мы вместе поехали к архиепископу Анастасию, он нас прекрасно встретил, и мы в беседе решили, что будем строить церковь. То есть, на одном конце улице будет стоять мечеть, на другом – церковь. Другой пример. Вчера на пленуме мы рассматривали одну из проблем – это строительство мечети в Кремле. Когда мы советовались со всеми ведущими конфессиями, где она будет, какая она будет, против никто не был. И будет стоять величественная мечеть Кул Шариф недалеко от Благовещенского собора.

Все это, на мой взгляд, является точной иллюстрацией того, как развиваются в республике отношения двух религий – ислама и православия.

Что еще характерно. То, что когда мы встречаемся, православные, мусульмане или же представители других религий, – у нас много общего. Те же самые проблемы, что возникают у мусульман, есть и у христиан. Например, вопросы возвращения собственности. Да, пока еще не все возвращено. Церкви, мечети или медресе поэтапно передаются. Мы понимаем, что сразу все взять, выселить оттуда тех, кто там сейчас расположен, невозможно. И это тоже решается совместными усилиями Правительства, муфтията и епархиального управления.



А самая главная наша проблема, она очень тяжелая и ее также нужно решать совместно, так как в одиночку её не решить. Эта проблема состоит в том, что на сегодняшний день организуется очень много сект. Сектанты проводят очень бурную деятельность, откуда-то находят финансы и к нам приходят родители тех детей, которые вошли в эти секты и просят нас как-то вмешаться, не регистрировать эти секты. Я понимаю, что есть закон, который на сегодняшний день не позволяет не регистрировать какую-либо религиозную организацию. Но все же вообще не обращать внимание на эту проблему нельзя. Мы за объединение всех конфессий, общественности в борьбе против этой опасности.

Есть еще одна проблема. На сегодняшний день у нас обучается очень много студентов в Саудовской Аравии, других странах Азии. Они придерживаются немного другого направления в исламе и это вызывает у нас беспокойство.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО Ф.Г.ХАМИДУЛЛИНА

Наша работа приблизилась к концу. Уверен, что никто из участников не станет возражать, если я скажу, что в течении этих двух дней состоялся очень содержательный разговор. Высказывались самые различные точки зрения со своей системой аргументов и доказательств. Если кто-то из нас несколько упрощенно относился к проблеме федерализма, то в ходе дискуссий стало очевидно, что существуют разные модели, разное видение федеративных отношений. При всем этом разность моделей не препятствует их взаимообогащению. И это важнейший итог нашей работы. Нам, хозяевам, было особенно приятно слышать высокие оценки татарстанского опыта реализации концепции федерализма, роли республики в строительстве новой федерации. Для нас это не повод для самолюбования, а стимул к продолжению анализа накопленного опыта и поиска новых инициатив.

Естественно, что исчерпать тему федерализма невозможно. По мере обсуждения на наших трех заседаниях вырисовывались все новые и новые проблемы и сюжеты. Полагаю, что, если у коллег есть такая готовность, то было бы неплохо продолжить работу и провести вторую сессию нашего семинара.

Еще одним важнейшим итогом работы стало не только установление и укрепление деловых контактов между основными организациями-учредителями семинара, но и налаживание добрых человеческих отношений, которые, я уверен, станут прекрасной почвой для интенсификации сотрудничества.

Я благодарю всех участников семинара за плодотворную работу. Желаю благополучия, творческих успехов.

Семинар объявляется закрытым.