

УДК 332.12

Регион: экономика и социология, 2013, № 3 (79), с. 79–95

**ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ,
РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПРОБЛЕМА
ДЕФОРМАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО
ПРОСТРАНСТВА РОССИИ**

В.И. Клисторин

ИЭОПП СО РАН,

*Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет*

Аннотация

Рассмотрено соотношение понятий федерализма и децентрализации полномочий и ресурсов, а также соответствующих критериев. Обсуждается связь между качеством федеративных институтов и качеством региональной политики. Анализ последних нормативных документов, посвященных решению проблем федерализма и региональной политики в России, показывает, что существует противоречие между диагностикой региональных проблем и практическими решениями в данной области. В этих условиях децентрализация ресурсов вместо повышения эффективности региональной политики приведет скорее к усилению роли федерального центра в принятии решений.

Ключевые слова: федерализм, унитарное государство, децентрализация полномочий, региональная политика, дифференциация уровней и темпов роста, качество управления

Abstract

The paper considers how notions and criteria of federalism correlate with decentralization of powers and resources, as well as how quality of federative institutions correlates with regional policies. Our analysis of the recent regulatory documents concerning problems of the Russian federalism and regional policy shows that practical solutions proved to be inconsistent with the diagnosed regional problems. Moreover, decentralization of resources under these conditions will enhance the role the federal authorities play in making decisions rather than will bring higher effectiveness of the regional policies.

Keywords: federalism, unitary state, decentralization of powers, regional policy, differentiation of the levels and rates of growth, quality of management

ФЕДЕРАЛИЗМ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

В периоды кризисного развития обычно обостряются дискуссии по проблемам переоценки целей, масштабов и эффективности инструментов государственной политики. Выясняется, что прежние цели недостижимы, объемы ресурсов государства недостаточны для решения не только стратегических, но и текущих задач, а инструменты, находящиеся в распоряжении правительств, не работают или их использование приводит к нежелательным последствиям. Очень быстро эти дискуссии переходят в обсуждение вопросов качества институтов и необходимости институциональных реформ. Правда, иногда все заканчивается принятием документов без каких-либо последствий. Все вышесказанное целиком относится к проблемам федерализма и региональной политики как в нашей стране, так и за рубежом.

В 30-е годы прошлого века, анализируя последствия Великой депрессии и сопровождавших ее экономических и социальных потрясений в большинстве стран мира, ряд ученых, например Г. Ласки, пришли к выводу, что наступил конец эпохи федерализма. Это означало, что федеративные государства, такие как США, Австралия, Германия, Канада и др., неспособны с позиций их институционального устройства отвечать на вызовы, требующие более высокой концентрации ресурсов и оперативности в управлении ими. Это неизбежно должно привести к централизации принятия решений и к относитель-

но быстрому движению от федеративного устройства к унитарному государству [1]. Более свежим примером является Россия начала XXI в., когда кризисное развитие 90-х годов было прервано (помимо прочих причин) существенным перераспределением полномочий в пользу федерального центра и трансформацией ряда федеративных институтов в структуры, подчиненные исполнительной власти.

Интересно, что в прошлом отдельные страны, переживая период очередного кризисного развития и сталкиваясь с новыми вызовами и проблемами, двигались не только в направлении централизации полномочий и финансовых ресурсов, но и в прямо противоположном направлении. Примерами могут служить Германия после Второй мировой войны или США при администрации Р. Рейгана.

Важно отметить, что соблюдение принципов федерализма, использование федеративных институтов и соблюдение соответствующих их духу процедур принятия решений, с одной стороны, и централизация/децентрализация полномочий и ресурсов – с другой, тесно связаны, но далеко не тождественны. Понятие федерализма – более широкое, нежели понятие децентрализации. В рамках федеративного устройства государства может осуществляться политика централизации ресурсов и передачи полномочий центру. В унитарном же государстве могут происходить обратные процессы, но при этом федеративное государство остается федеративным, а унитарное – унитарным. Дело в том, что в первом случае решения вырабатываются и принимаются с согласия и при участии всех уровней власти, во втором – достаточно решения центрального правительства [1].

Эффективность соотношения централизации и децентрализации полномочий и ресурсов зависит от соблюдения двух фундаментальных принципов. Во-первых, оно должно способствовать максимально полному и эффективному использованию ресурсов страны, дополнять конкуренцию между субъектами экономики конкуренцией между регионами и муниципалитетами за мобильные ресурсы (федерализм, создающий рынок). Во-вторых, необходимо обеспечить максимально возможную степень координации экономической политики всех ветвей и уровней власти. Первое, если не учитывать эффект масштабов, достигается децентрализацией, второе может быть достигнуто

как путем централизации, если системы контроля сверху работают эффективно, так и путем децентрализации, когда реализуется взаимоконтроль и все ветви и органы власти участвуют в принятии основных стратегических решений.

Тонкий баланс в соотношении полномочий и ответственности, равно как и их распределение между властными структурами, невозможно расписать в конституции или во всей совокупности правовых актов. Поэтому существуют институты участия регионов в формировании общегосударственной политики (верхняя палата парламента, ратификация региональными парламентами отдельных актов федерального правительства, референдумы и т.д.), а также суд для разрешения конфликтных ситуаций. Но необходимым условием для функционирования указанных институтов являются полноценная субъектность и относительная независимость всех участников.

Кризисное развитие обычно означает провал прежней политики. Но вместо того чтобы разобраться в причинах кризиса (потеря конкурентоспособности национальной экономики и/или ее структурная отсталость, слабость финансовой системы или чрезмерная закредитованность экономики, плохая собираемость налогов или чрезмерная налоговая нагрузка на бизнес и т.п.), правительства обычно начинают лечить симптомы кризиса и стремятся к максимальной мобилизации ресурсов для этого.

Если власти и общество считают, что социально-экономическая ситуация в стране неудовлетворительна, они признают, что прежняя политика потерпела провал. Если кризисная ситуация затягивается, то приходит черед институциональных реформ. Вне зависимости от истинности подобных утверждений это объясняет циклические колебания как в части централизации/децентрализации ресурсов и полномочий по принятию решений, так и в части изменений модели федеративного устройства (переход от солидаризма к конкурентной модели и обратно).

Существует множество признаков федерализма в государственном устройстве, равно как и множество индикаторов, отражающих степень централизации или децентрализации полномочий и ответственности. С нашей точки зрения, важнейшими признаками федера-

лизма являются полноценное участие регионов в выработке и принятии решений на федеральном уровне и сознательный отказ центра от вмешательства в вопросы, отнесенные к компетенции регионов и муниципалитетов. Если смотреть с этих позиций, то Российская Федерация пережила период постепенного сползания в сторону унитарного государства, особенно после 2004 г. Процесс построения вертикали власти привел не только к сокращению реальных полномочий субъектов Федерации и относительному сжатию финансовой базы регионов и местного самоуправления, но и к деградации федеративных институтов. Ситуацию усугубили излишне частое и не всегда продуманное изменение законодательства и демонстративное решение локальных проблем на высших уровнях государственной власти и/или непосредственно первыми лицами страны.

ФЕДЕРАЛИЗМ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Под региональной политикой мы понимаем пространственную проекцию промышленной политики правительства. Такая политика может проводиться из единого центра или носить децентрализованный характер, осуществляться с большей или меньшей долей директивности (и, соответственно, индикативности), с использованием различных инструментов. Последствия региональной политики могут оцениваться по-разному в зависимости от состава и глубины проблем в стране и причин, лежащих в их основе. Результаты региональной политики могут не соответствовать декларируемым целям, и тогда аналитики и исследователи говорят о провале региональной политики или даже об ее отсутствии. Во-первых, подобные оценки излишне категоричны, поскольку далеко не все программные выступления и обещания политиков следует воспринимать буквально, и, во-вторых, если региональная политика является просто следствием промышленной (более широко – социально-экономической) политики, то таковая имеется всегда, если правительство располагает рычагами воздействия на развитие страны. Политика может быть противоречивой, непоследовательной, неэффективной, но она присутствует всегда, когда принимаются решения. Поэтому нельзя полностью согласиться с С.С. Артоболевским, когда он

пишет об отсутствии полноценной региональной политики в современной России [2]. Другое дело, если власти констатируют наличие территориальных проблем, предлагают способы их решения и выделяют определенные ресурсы на эти цели, но ситуация только усугубляется. Всегда ли это означает отсутствие политики или ее провал? Поэтому правильнее говорить о провалах, часто неизбежных, при проведении региональной политики, чем об ее отсутствии.

Когда мы судим о целях того или иного субъекта, мы смотрим на его действия и на этой основе пытаемся реконструировать его цели и приоритеты. Точно так же следует поступать и в отношении государства. Разумеется, каждый субъект может ошибаться в оценках причин и глубины тех или иных проблем, в постановке целей и выборе способов их достижения. Но на протяжении более или менее длительного периода он должен осознать свои ошибки и начать их исправлять. Еще в большей степени это относится к государству, располагающему несравненно большими ресурсами и возможностями, а также огромным, иногда даже чрезмерным штатом советников и консультантов.

Итак, политика, в том числе и региональная, предполагает осознание проблем, наличие целей, а также способов и инструментов их достижения. Ресурсные и институциональные ограничения могут выступать в качестве сдерживающих, и стимулирующих факторов. Считается, что правительство имеет цели, частично противоречащие друг другу и требующие компромиссного решения; эти цели можно адекватно отразить некоторой системой индикаторов, позволяющей оценить степень приближения к цели в количественной форме; правительство всегда максимизирует степень достижения целей или минимизирует отклонение фактических значений индикаторов от целевых в условиях известных ему ограничений; правительство заинтересовано в выборе инструментов, минимизирующих издержки осуществления политики, включая эффекты обратной связи. Если бы все это было так, то выработка региональной, как и любой другой, политики могла бы быть формализована, а роль экономиста в правительстве свелась бы к разработке или освоению некой модели, которая выдавала бы правдоподобный прогноз при тех или иных значениях управляющих параметров.

Правительство же обычно стремится сформулировать свои цели расплывчато – как из боязни встретить сопротивление, так и из-за нежелания быть подвергнутым критике впоследствии. Правительство обычно не желает устанавливать иерархию или приоритетность целей, не акцентирует внимания на противоречиях между целями и даже недовольно, когда ему на это указывают. Контроль деятельности отдельных ведомств и, тем более, отдельных чиновников, как правило, затруднен, а сферы деятельности ведомств определены нечетко. Они могут пересекаться или, наоборот, между ними возникают лакуны. Поэтому ответственность размывается, критерии оценки результатов работы фактически игнорируются, а информация искажается. Этому иногда способствуют многочисленные коллегиальные органы правительства, включая советы и комиссии. Они создаются в целях улучшения координации и согласования политики, но часто это оборачивается деперсонизацией ответственности.

Политики, не говоря уже о чиновниках, склонны к максимальной унификации объектов управления и воспринимают различия между ними как некую проблему. Например, экономический рост и развитие промышленности невозможны без развития транспорта, коммуникаций, здравоохранения, образования и других инфраструктурных отраслей. Но «естественным» желанием правительства являются унификация этих услуг и обеспечение равного доступа к ним. Не обсуждая рациональность или утопичность таких решений, отметим, что и власти, и граждане легко соглашаются с доводами в их пользу. Часто люди склонны представлять собственные проблемы как общественные и требовать от государственных структур их решения, что также способствует росту перечня проблем и затрудняет выделение приоритетов региональной политики. Попав однажды в круг задач и мероприятий правительства, тот или иной вопрос может его покинуть только в силу каких-то чрезвычайных обстоятельств.

В.Н. Лексин представил внушительный перечень проблем и противоречий, которые должны и, по-видимому, могут быть частично разрешены методами региональной политики [3]. Все указанные проблемы имеют место. Более того, их перечень может быть даже расширен. Но поскольку региональная политика должна концентриро-

ваться на важнейших проблемах, следует внимательнее отнестись к опыту других стран и не так сильно упираться на российскую специфику. В европейских странах индикаторами региональных проблем являются длительный экономический спад, долговременная безработица и массовая бедность. Решение всех остальных, включая экологические, демографические и социальные, при всей их важности передается на национальный, региональный или местный уровень, либо они решаются в рамках специальных программ. Это позволяет, с одной стороны, резко сократить перечень целей региональной политики, с другой – сделать ее более понятной, предсказуемой и последовательной.

Решение региональных проблем, будь то чрезмерная дифференциация доходов населения или инвестиционной привлекательности территорий, диспропорции в развитии инфраструктуры или неблагоприятная демографическая ситуация, не может происходить быстро. Оно требует последовательности в проведении политики. Частые смены парадигмы, приоритетов, целей и инструментов региональной политики, а также новации в государственном устройстве Российской Федерации, наблюдавшиеся все последние годы, скорее негативно сказывались на остроте проблем. Особенно неоднозначны последствия внедрения проектного подхода для решения региональных проблем. Дело, разумеется, не в дефектах самого подхода, а в том, что структуры управления концентрировались на реализации наиболее масштабных и затратных проектов, при этом цели отдельных проектов подменяли и вытесняли программные цели. Этому способствовало требование строить программы как совокупность базовых проектов, а не отбирать проекты исходя из целей программ.

ПРОБЛЕМА ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ПРОБЛЕМА КАЧЕСТВА ФЕДЕРАТИВНЫХ ИНСТИТУТОВ

Политика предполагает наличие общего замысла, т.е. стратегии, и концентрацию ресурсов для достижения желаемых целей. В этом смысле стратегия означает, что правительство сознательно идет на определенные ограничения при принятии решений и постоянно соот-

носит возможные их последствия как с целями политики, так и с указанными ограничениями. Федеративные институты выступают своего рода ограничениями при выборе политики центральной власти, усложняют и замедляют процесс принятия решений. Позитивной стороной этих ограничений является снижение вероятности ошибок и снижение неопределенности для всех субъектов экономики, повышение последовательности в проведении политики. Поэтому эффективность региональной политики тесно связана с качеством федеративных институтов, что неоднократно отмечалось, в том числе и в публикациях автора [4, 5].

Практически все стратегические документы, принимаемые в последние годы, содержат разделы, посвященные региональной политике. Правда, качество этих документов далеко не всегда высокое вне зависимости от того, каковы причины в каждом конкретном случае: низкое качество прогнозно-аналитической работы в профильных министерствах и консультирующих их исследовательских структурах, межведомственное соперничество, жесткий лимит времени на разработку или изначальные жесткие установки со стороны первых лиц государства.

В разделе 7 Стратегии-2020, посвященном региональной политике, как и во всем документе, можно найти много интересных и полезных идей и предложений, но от прочитанного остается общее впечатление хаоса. Примерно такое же впечатление оставляли Основные направления развития народного хозяйства: все правильно, но выполнимы ли и совместимы ли предложенные цели и мероприятия – непонятно. Альтернативный доклад, подготовленный специалистами РАН под руководством Р.С. Гринберга, оказался ничуть не лучше [6]. Представляется, что методология, позволяющая стыковать прогнозную и программную части документов, ориентирована на долгосрочные результаты, а краткосрочные цели и оперативные решения связаны с ними слабо. Выглядит это так, будто авторы страдают дальновидностью: хорошо видят отдаленные вызовы, угрозы и возможности, но не замечают ближайших. С другой стороны, политики и чиновники, судя по принимаемым решениям, часто страдают близорукостью, поскольку принимают решения без учета отдаленных последствий. До-

кументы принимаются «сырыми», и в них постоянно вносятся изменения. Так, например, в Федеральный закон № 131-ФЗ еще до полного вступления его в силу 17 раз вносились серьезные изменения [7].

Гораздо более компактным и более информативным представляется региональный раздел Послания Президента РФ Федеральному Собранию [8]. В нем не только определены цели региональной политики: расширение и укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, – но и предложены конкретные источники финансовых ресурсов: налоговые поступления от малого бизнеса, а также средства, которые будут получены при ликвидации льгот и при изменении налогообложения недвижимого имущества. Другим приоритетом являются определение общего вектора смещения промышленности на восток и усиление взаимодействия со странами АТР, а также создание «инвестиционной карты России». Третий приоритет – транспортное и инфраструктурное строительство. Правда, остается неясным ряд вопросов. Приведет ли повышение налогов на потребление к сокращению налогов на производство или просто возрастет налоговая нагрузка на экономику? В какой степени поэтапное сокращение льгот скажется на положении малого бизнеса, инвестиционных программах предприятий и ускоренном развитии восточных регионов страны? Позволит ли развитие транспорта и инфраструктуры снизить издержки и интегрировать экономическое пространство страны или лишь расширит возможности для экспорта ресурсов и сконцентрируется в мегаполисах, как это было в прошлом? В тексте послания нет однозначного ответа на эти вопросы. Нет ответов на них и в Бюджетном послании Президента РФ [9].

Передача с федерального уровня на региональный и муниципальный соответствующих финансовых ресурсов, полученных в результате указанных мер, может существенно сказаться на перераспределении реальных полномочий и ответственности в сторону их децентрализации. Но следует ли это рассматривать как начало движения в сторону укрепления принципов и институтов федерализма в России и построения эффективной региональной политики?

Не содержится адекватных ответов на эти и подобные вопросы в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период

до 2018 года, утвержденных 31 января 2013 г. [10]. В региональном разделе этого документа «Обеспечение сбалансированного регионального развития» практически нет дополнительной информации по сравнению с той, которая имеется в послании Президента и в ранее принятых документах. Это должно подтверждать последовательность политики, но фактически означает игнорирование меняющихся условий, в которых происходит развитие страны.

Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р утверждена Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» [11]. В ее основу положена Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года, подготовленная Институтом географии РАН и также опубликованная на сайте Минрегиона России [12]. В преамбуле к упомянутой концепции представлены анализ региональных проблем и история их разрешения в предшествующий период. Особенностью оценки и интерпретации последствий региональной политики является описание положительных результатов институциональных преобразований с начала XXI в. и эффективности принятых решений. Утверждается, что практически вся нормативная база для реализации региональной политики создана. Кроме того, как ориентир для подражания отмечается региональная политика ЕС, несмотря на то что его нынешнее кризисное развитие ставит этот тезис под сомнение.

После этого следует внушительный перечень проблем (слабость координации действий различных уровней власти, отсутствие механизмов ответственности за эффективное использование финансовых ресурсов, отсутствие целостной системы стратегического планирования, дисбалансы в обеспеченности ресурсами и т.д.), что девальвирует предшествующую оценку [12]. По утверждению разработчиков, требуется формирование «новых целей, задач и направлений реализации региональной политики в Российской Федерации» [12, с. 6]. Но в последующей части документа все сводится к укреплению финансовой базы субъектов Федерации и муниципального самоуправления и изменению механизмов трансфертов. «Новая» цель состоит в том, чтобы обеспечивать сбалансированное социально-экономичес-

кое развитие регионов страны, укрепляя территориальную целостность государства, способствуя росту благосостояния и качества жизни граждан России, сокращению различий между регионами по жизненному уровню. Против такой формулировки трудно возражать, но можно ли признать это целью, адекватной реальной ситуации и будущим вызовам?

Справедливости ради следует сказать, что в последнем разделе документа сформулированы очень важные положения, необходимые не только для радикального обновления региональной политики, но и для укрепления принципов федерализма в России. К ним относятся требования координации и согласования региональной политики федеральных ведомств и их территориальных подразделений, информационного и научного сопровождения программы по региональной политике, региональному мониторингу и экспертизе государственных решений. Может оказаться полезным расширение публичного обсуждения региональных проблем и региональной политики с привлечением общественности и зарубежных экспертов. Но общий вывод от этого не меняется: предлагается менять политику, не затрагивая принципы функционирования власти.

ПРОГРАММА «РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»

Концепция и есть концепция, но программа всегда предполагает конкретизацию формулировок, поскольку служит основой для принятия решений. Возникает вопрос: на что будут потрачены 154,8 млрд руб., в том числе 13,1 млрд руб. только в 2013 г. и только на «совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием»?

Целью программы определено обеспечение сбалансированного развития субъектов Федерации, а средством достижения цели – «обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов» [11, с. 10]. В качестве важнейшего результата

программы и индикатора ее выполнения названо сокращение «дифференциации соотношения темпов роста важнейших показателей экономического развития». Такая постановка фактически означает консервацию существующей колоссальной дифференциации уровней социально-экономического развития регионов (кроме показателя бюджетной обеспеченности). Перестройка экономического пространства страны будет производиться в регионах реализации государственных программ, что исключает из ареалов региональной политики территории, на которых проживает большая часть российского населения. В методологическом плане это отступление даже от принятой в советское время концепции рационального размещения производительных сил, которая, при всех своих недостатках, предполагала выделение и реализацию региональной проекции всей промышленной политики страны.

Этот вывод подкрепляется указанием на то, что стабильное развитие и модернизация экономики субъектов Федерации обеспечиваются в рамках отраслевых государственных программ [11]. Хотя ниже говорится о том, что региональная политика должна создавать условия для развития экономического потенциала и для обеспечения благоприятного инвестиционного климата.

Как и в концепции, в программе положительно оцениваются результаты институциональных изменений и реализации стратегических документов, принятых в последние годы. В частности, позитивно воспринята не только сама идея оценки эффективности деятельности органов власти, но и последние новации в этой области. Прямо указывается, что система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации позволяет стимулировать их работу по улучшению качества жизни населения и развитию экономики регионов. Это прямо противоречит данным о возрастающей дифференциации условий жизни и ведения бизнеса в регионах, об увеличивающемся разрыве в налоговом потенциале регионов и констатации других региональных проблем. Более того, формализованная система оценки, похоже, никак не сказывается даже на кадровой политике федерального центра в регионах. Не было упоминаний о нарушении тех или иных критериев оценки при смене губернаторов,

и, видимо, нет статистически значимой связи между успешностью или провалами политики губернаторов и их пребыванием в должности.

Рассмотрим последнюю новацию в области оценки эффективности органов власти. В Методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [13] предлагается 10 основных показателей, а не 200–300, как было в предыдущих документах. Деятельность органов исполнительной власти предлагается оценивать исходя из комплексной оценки, складывающейся из индексов, рассчитываемых на основании следующих показателей: ожидаемой продолжительности жизни, объема инвестиций в основной капитал, оборота продукции малых предприятий, уровня безработицы, реальных располагаемых доходов населения, ввода общей площади жилых домов, успеваемости выпускников школ, смертности, оценки деятельности органов власти населением.

Последний показатель берется с удвоенным весом. Хорошо, что мнение населения учитывается при оценке, но опросы населения – неважная замена выборам, подобно тому как песок – неважная замена овсу. Представляется весьма вероятным, что указанные индикаторы не являются независимыми друг от друга и связи между ними статистически значимы. Кроме того, предложено по отдельной методике экспертно выбирать индивидуальные показатели эффективности, которые могут еще сильнее сказаться на итогах оценки и повышают возможность манипулирования результатами.

На основании всех расчетов будут выделяться гранты успешным регионам, на что, видимо, и будут израсходованы средства по программе. Это чем-то напоминает региональный хозрасчет и социалистическое соревнование одновременно. Сами по себе индикаторы не вызывают особых возражений и могут использоваться для диагностики и оценки остроты региональных проблем. Но имеет ли место статистически значимая связь между ними и эффективностью решений региональных и местных органов власти (за исключением бюджетной политики, жестко регламентированной Бюджетным кодексом и другими актами) – большой вопрос. Во-первых, на некоторые процессы региональные и муниципальные власти практически не могут влиять в силу того, что существуют межрегиональное взаимодействие и раз-

деление труда. Если бы экономики регионов были самодостаточными и ориентированными на автаркию, это был бы адекватный подход. Во-вторых, на результаты социально-экономического развития регионов и инвестиционный климат влияют решения, принимаемые федеральными органами власти в рамках различных программ и крупных корпораций, частных и государственных. Создана ситуация зависимо-го развития в большинстве регионов России.

В упоминавшемся послании Президента сказано, что необходимо «решительный шаг в сторону децентрализации развития, новая география экономического роста и рынка труда, новые отрасли и новые центры промышленности, науки и образования, новая, современная социальная среда во всех российских регионах, городах, поселках. ...Надо последовательно двигаться к тому, чтобы все российские регионы без исключения стали экономически самостоятельными и в полном смысле слова субъектными». Но после этого следует вывод, что нужно «немного менять логику межбюджетных отношений».

Это противоречие между диагностикой региональных проблем и предполагаемыми средствами их разрешения прослеживается практически во всех документах. Создается парадоксальное впечатление, что стратегии и концепции, тщательно разработанные в научных и аналитических учреждениях и службах, после перевода на язык нормативных документов и программ теряют большую часть содержания.

Представив анализ практически неразрешимых методологических проблем оценки результативности и эффективности региональных и муниципальных властей вообще и в современных российских условиях в частности, констатировав безуспешность попыток решить эти проблемы на практике, В.Н. Лексин сохраняет, тем не менее, оптимизм и считает, что корректную оценку можно получить, используя международный и отечественный опыт [14]. На наш взгляд, в нынешних институциональных условиях это невозможно. Во-первых, деятельность региональных и местных властей в такой степени регламентирована решениями федерального центра, что оценка всегда будет относиться к деятельности и региональной политике самого центра, а не региональных и местных властей. В той же степени, в которой оценка будет относиться к последним, она будет характеризовать лишь их лоббист-

ские возможности, но не профессионализм и не эффективность использования ресурсов. Во-вторых, В.Н. Лексин соотносит качество оценки с кодификацией и «правильным» разделением полномочий. Представляется, что это бесконечный процесс. В-третьих, и это главное, более или менее достоверными могут считаться оценки, выполненные относительно независимыми структурами и исследователями, в отличие от тех, которые выполняются государственными структурами, непосредственно заинтересованными в результатах.

* * *

Многочисленные исследования показывают, что федерации могут быть жизнеспособны и более гибко реагировать на вызовы и угрозы. В то же время имеется множество примеров неустойчивых квазифедераций, не защищенных от внешних угроз и представляющих сами по себе угрозу государственности. Федерации являются более сложными политическими образованиями по сравнению с унитарными государствами, и выработка их политики, в первую очередь региональной, – нетривиальная задача. Упрощенное представление о федерализме и региональной политике как о децентрализации полномочий и усилении ответственности перед центром может стать источником угрозы целостности страны.

Федерации, видимо, начинаются с местного самоуправления, поскольку именно на этом уровне можно выстроить систему общественного контроля. Исполнительные и представительные органы власти нелегитимны, когда они неподконтрольны. Политики и чиновники должны, как правило, начинать карьерный рост на муниципальном уровне, и это позволяет им и дальше работать в условиях публичности и общественного контроля. Взаимный контроль всех уровней и ветвей власти, их информационная открытость, профессиональные и общие дискуссии и желание властей всех уровней прислушиваться к ним дают достаточно информации для оценки региональной политики властей, ее формулирования, мониторинга и своевременного корректирования.

Литература

1. **Основы** теории и практики федерализма. – Лейвен, Бельгия: Ин-т евр. политики Католич. ун-та г. Лейвена, 1999. – 323 с.
2. **Арто олевский С.С.** Территориальные проблемы и государство: трансформация или деформация пространства? // ЭКО. – 2013. – № 1. – С. 23–41.
3. **Лексин В.Н.** К методологии исследования и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 33–45.
4. **Клисторин В.И.** Новый этап дискуссии о федерализме в России // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41–54.
5. **Клисторин В.И.** Федеративные отношения в периоды экономической турбулентности // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 91–106.
6. **К программе** социально-экономического развития России 2008–2016 гг.: Научный доклад. – М.: ИЭ РАН, 2008. – 246 с.
7. **Те нология** законодательства: опыт Санкт-Петербурга / Под ред. И.П. Михайлова. – СПб.: ИПЦ СПГУТД, 2006. – 378 с.
8. **Послание** Президента Федеральному Собранию. – URL: <http://президент.рф/новости/17118> (дата обращения 12.12.2012).
9. **Бюд етное** послание Президента России о бюджетной политике в 2013–2015 годах. – URL: <http://www.rg.ru/2012/06/28/putin-site.html> (дата обращения 20.04.2013).
10. **Основные** направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. – URL: <http://government.ru/docs/22617> (дата обращения 20.04.2013).
11. **Государственная** программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». – URL: <http://www.minregion.ru/upload/documents/2013/04/1742030413-g-progr.pdf> (дата обращения 20.04.2013).
12. **Конце ция** совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года (авторский вариант). – М.: Ин-т географии РАН, 2011. – 38 с.
13. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – Сайт Правительства РФ, 1916121.doc (дата обращения 20.04.2013).
14. **Лексин В.Н.** Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3–39.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 21.04.2013 г.

© Клисторин В.И., 2013