

Регион: экономика и социология, 2008, № 3, с. 33–45

НОВЫЙ ЭТАП ДИСКУССИИ О ФЕДЕРАЛИЗМЕ В РОССИИ

В.И. Клисторин

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

Аннотация

Проанализированы основные точки зрения и оценки специалистов в области региональной политики и федеративных отношений по поводу выбора модели федерализма для России и ее влияния на пространственное развитие страны. Показано, что основным фактором, определяющим ту или иную позицию, являются различные оценки ее сторонниками зрелости и эффективности политических институтов федерализма. Большинство российских специалистов считают необходимыми и даже неизбежными децентрализацию принятия решений и повышение самостоятельности регионов и муниципальных образований.

Ключевые слова: федерализм, экономический рост, централизация, децентрализация, региональная политика, пространственное развитие, депрессивные регионы, муниципальные образования

Независимо от планов Правительства Российской Федерации, отдельных научных учреждений и коллективов разворачивается дискуссия вокруг альтернатив пространственного развития страны, организации власти и разграничения полномочий в федеративном государстве, каковым является Россия. Причин нового витка обсуждения этих проблем несколько. Во-первых, быстрый экономический рост в течение последних 10 лет породил эйфорию по поводу якобы нескончаемого про-

цветания и одновременно желание «наиболее рационально» распорядиться быстро растущими доходами государства и крупных корпораций. Во-вторых, стали очевидны как неэффективность региональной политики Правительства РФ, так и неадекватность инструментов региональной политики декларируемым целям федерального центра. В-третьих, в 2008 г. накануне выборов депутатов Государственной думы и особенно Президента Российской Федерации появился спрос на осмысление результатов прожитого восьмилетнего периода и разработку предложений по корректировке социально-экономической политики. Очевидно, что и в этом случае одними из наиболее обсуждаемых сюжетов оказались региональная политика, проблемы федерализма и проблемы пространственного развития страны. Суть дискуссии как в научном, так и в прикладном плане состоит в наличии разных точек зрения на итоги реформирования федеративных отношений. Другими словами, обсуждается вопрос о стратегическом выборе в процессах централизации-децентрализации в принятии решений по вопросам пространственного развития страны на предстоящие годы. Очевидно, что если нас не удовлетворяют результаты, то нужно обратить внимание на процессы, которые привели к этим результатам.

Наиболее значительным событием в этом плане стала публикация научного доклада «К программе социально-экономического развития России 2008–2016», подготовленного ведущими специалистами РАН под руководством члена-корреспондента РАН Р.С. Гринберга [1]. В контексте темы настоящей статьи наибольший интерес представляют глава 3.5 «Пространственный аспект социально-экономического развития» и глава 4.6 «Новый федерализм и региональная политика».

Прежде всего, немного об основных проблемах и путях их решения в пространственном развитии России. По мнению авторов главы 3.5, главная проблема – отсутствие внятной формулировки целей пространственной политики на перспективу. Если «борьба с неоднородностью пространства или за абсолютное выравнивание социально-экономического развития в принципе абсурдна» [1, с. 167], то какая же цель представляется не абсурдной, т.е. не только желательной со стратегической точки зрения, но и достижимой при определенных условиях? К сожалению, авторы не дают четкого ответа на этот вопрос и в качестве альтернативы предлагают «подтягивать» отстающие регионы за счет «более

действенных инструментов экономической политики» и «усиления инвестиционной и инновационной активности».

Трудно также рассматривать в качестве цели интеграцию экономического пространства, степень которой измеряется потоками товаров, что отражает не столько степень интеграции, сколько более ярко выраженную специализацию регионов и дифференциацию условий производства и цен. Далее идет пространное обсуждение проблемы юрисдикции России в отношении участков Мирового океана и приводится обзор крупных инфраструктурных проектов, которые должны способствовать интеграции страны и ускорению развития ее восточных районов. При этом даже не ставится вопрос о готовности экономики к одновременной реализации столь крупных проектов с точки зрения наличия ресурсов, технологий и организационных возможностей.

Очевидно, что экономическое развитие в его стратегическом понимании должно привести к новому качеству экономики. Но столь масштабные проекты фактически направлены на сохранение специализации макрорегионов (федеральных округов) и даже на ее усиление. Вместе с тем именно специфическая специализация восточных районов порождает проблемы пространственных диспропорций в распределении населения, его доходов и бюджетных расходов.

Другой идеей, развиваемой в обсуждаемой главе, является наличие специфических ограничений (сырьевых, экологических, инфраструктурных и связанных с недостаточной мобильностью труда и капитала), что, казалось бы, должно существенно снижать прогнозируемые темпы экономического роста и динамику других макроэкономических показателей для страны в целом. Однако, как пишут авторы, расчеты на основе межрегиональной межотраслевой модели показывают, что высокие темпы, заложенные в Концепции долгосрочного развития экономики России на период до 2020 г., достижимы. Это означает, что, во-первых, учет пространственного аспекта мало что дает для прогнозирования макроэкономических параметров в сравнении с точечными моделями, во-вторых, существующая специализация регионов (и, следовательно, дифференциация пространства) близка к оптимальной и, наконец, в-третьих, институциональные условия, в значительной мере (наряду со специализацией) породившие такое колоссальное неравенство, которое в мире больше нигде не встречается

ся [1], вполне совместимы с обеспечением высоких темпов экономического развития в долгосрочной перспективе.

В действительности же огромное (и растущее) неравенство в экономическом развитии отдельных территорий может быть тормозом экономического роста на макроуровне. Как было показано В.И. Суловым, существуют определенные пороговые значения дифференциации экономического пространства, и когда превышает последнее из них, это угрожает потерей территории в экономическом смысле, даже как источника ресурсов для более благополучных регионов [2].

Достаточно давно известно, что проблема социально-экономической дифференциации пространства (она же проблема неравенства) может быть корректно описана или, наоборот, искусно скрыта путем сравнения регионов различного уровня и масштаба. Поэтому важно выделять таксономические единицы, наиболее адекватные поставленной задаче изучения экономической дифференциации пространства. Экономический рост в России крайне неравномерен, и узлы его концентрации хорошо известны. А.И. Трейвиш показал, что практически весь экономический рост и социально-экономическое развитие современной России концентрируются в 150–200 городах [3]. При этом сколько-нибудь гарантированную стабильность экономического развития обеспечивает порог численности населения в 500 тыс. чел. Редкими исключениями являются малые города в зоне агломерации мегаполисов, центры добывающей промышленности и немногие «счастливики», в которые пришли предприятия с иностранным участием или экологически вредные производства. Еще более пестрая картина наблюдается в сельской местности [4]. Остальные города, так же как и большая часть субъектов Федерации, свое будущее связывают почти исключительно с получением средств из вышестоящих бюджетов, хотя имеется огромное количество работ, в которых доказывается, что трансфертный механизм не решает проблему развития (см., например, [5]).

Все это лишний раз демонстрирует, что имеют место серьезные проблемы как с определением целей, выбором инструментов, так и с определением объекта региональной политики. В принципе все указанные проблемы должны решаться исходя из системы распределения полномочий между уровнями власти, что зависит от принятой системы федеративных отношений. Соответствующая глава обсужда-

емого доклада (4.6) начинается с перечня достижений в строительстве федеративных отношений, в особенности после 2004 г. Совершенно правильно отмечается, что идет противоречивый процесс перестройки модели местного самоуправления как необходимого элемента (правильнее было бы сказать – краеугольного камня) системы федеративных отношений. Мягко указывается на то, что «стягивание» полномочий, финансовых ресурсов в центр подвело Россию «к черте, за которой обозначен как формальный, так и фактический ее переход к модели унитарной государственности» [1, с. 222]. Ранее мы предупреждали о том, что такая проблема вполне реальна, и должен наступить перелом в тенденции централизации полномочий и ресурсов [6]. Похоже, время для обсуждения этих вопросов наконец наступило.

Далее в анализируемом тексте представлен серьезный анализ результатов работы по укрупнению субъектов Федерации в контексте проблемы выравнивания уровней социально-экономического развития регионов. Применительно к обоим направлениям региональной политики высказываются достаточно скептические оценки в отношении достигнутых результатов. Причем укрупнение регионов упоминается как опасный паллиатив долгосрочной политики развития федеративных отношений. Напомним, что укрупнение регионов рассматривалось в качестве инструмента решения двух проблем: сокращения региональной правовой асимметрии (ликвидация путем объединения сложносоставных субъектов Федерации и унификация правового положения регионов) и снижения дисперсности экономического пространства путем присоединения экономически слабых субъектов к более развитым и финансово самостоятельным регионам. Обе эти цели не достигнуты, поскольку в большинстве случаев особый статус «присоединенных» субъектов сохранился и закреплён в региональном законодательстве, а финансовое стимулирование процесса объединения со стороны федерального центра привело к формированию еще одного канала, порождающего асимметричность отношений центр – субъекты Федерации. С другой стороны, усиление асимметрии социально-экономического развития на уровне регионов имеет более серьезные причины, которые кроются в отсутствии механизмов саморазвития на уровне муниципальных образований. В этом случае выравни-

вание, как к нему ни относиться, неизбежно носит формальный характер и не столько решает проблему, сколько загоняет ее вглубь.

Вместе с тем в теоретическом плане проблема экономических преимуществ и специфических рисков федеративного устройства государства может считаться решенной. Выгоды от децентрализации решений видятся прежде всего в институционализации механизмов ограничения государственного вмешательства в экономику, в ее деюрократизации и более эффективном использовании местных ресурсов. Фактическое же развитие отношений центр – периферия в России все последние годы шло в прямо противоположном направлении. Неудивительно, что такие проверенные в других странах инструменты региональной политики, как софинансирование проектов, региональные целевые программы и переход к среднесрочному бюджетному планированию, не срабатывают в отечественных условиях. Во всех случаях, принимая форму, мы ухищряемся выхолащивать содержание, т.е. искажаем смысл использования инструментов.

При софинансировании проектов важнейшим пунктом является то, что проекты иницируются «снизу». В российских условиях в большинстве случаев проекты спускаются «сверху» и/или регионы тонко улавливают, какие из проектов могут получить «добро» при текущей политической конъюнктуре. Целевые программы, имеющие региональный характер, как финансировались много хуже, чем расходы по другим статьям бюджета, так это и продолжается. Как было объявлено на заседании Правительства России, в I квартале 2008 г. расходы по наиболее «успешным» ФЦП были профинансированы в размере не более 10% от запланированного на год, причем по более чем половине программ расходы не осуществлялись совсем. Эта повторяющаяся из года в год ситуация говорит о том, что либо сами программы подготовлены недостаточно хорошо, либо механизмы их реализации неэффективны, либо реализация данных программ не является приоритетом. Не исключено, что все три причины взаимно дополняют друг друга. Поскольку программы по определению должны быть важнейшим инструментом бюджетирования, ориентированного на результат, можно сделать вывод о серьезности намерений повысить эффективность бюджетных расходов по финансированию целевых программ.

Все вышесказанное имеет прямое отношение и к реализуемой на практике идее среднесрочного непрерывного бюджетного планирования. Фактически это означает, что государство берет на себя обязательства осуществлять текущие расходы на три года вперед, но не берет на себя аналогичных обязательств по расходам капитального характера, в особенности по тем из них, которые требуется осуществлять более трех лет. Казалось бы, и эта проблема давно решена. Бюджет делится на две части: бюджет текущих расходов, принимаемый на год, и бюджет капитальных расходов, принимаемый на более длительный период, например на пять лет. Но такое решение серьезно ограничивает свободу действий федерального правительства и требует гораздо более высокого уровня координации и гораздо большей степени согласованности политики ведомств. А это, в свою очередь, не отвечает принципу управления в «ручном режиме».

В этих условиях предлагаемые различными авторами здравые идеи, такие как повышение инициативности и ответственности регионов в экономической сфере, межрегиональная интеграция и инновационная кооперация, совместное проектное финансирование с использованием институтов развития и т.д., останутся лишь благими пожеланиями. В лучшем случае подобные идеи тихо умрут, как идея оценки деятельности губернаторов на основе формализованной системы критериев социально-экономического развития вверенных им регионов.

Удивительным представляется единодушие академического сообщества по поводу соотношения централизации и децентрализации при выборе модели федерализма и отношений центр – субъекты Федерации. Помимо предложений, сформулированных в обсуждавшемся выше научном докладе РАН, один из крупнейших отечественных регионалистов А.Н. Швецов аргументированно обосновывает необходимость (и даже неизбежность) смены тенденции централизации регионального развития. Он убедительно показывает, что в условиях нынешней административной и финансовой централизации, когда «федеральная власть становится главным (если не единственным) центром принятия принципиальных решений в сфере пространственного развития экономики» [7, с. 11], решение стратегических проблем исходя из текущей ситуации становится неизбежным. Еще более интересен вывод этого автора о том, что подобная ситуация представляется неприемле-

мой уже не только для глав регионов, но и для федерального центра, по крайней мере в лице Министерства регионального развития. Надо согласиться и с его утверждением, что дилемма, состоящая в том, кому следует оказывать федеральную поддержку – сильным или слабым регионам, ложная, поскольку ключевым является понятие «федеральная поддержка». Следовало бы принять определенные социальные стандарты, гарантированные всем гражданам вне зависимости от региона или города, где они проживают, вместо запутанной системы перераспределения полномочий, которые постоянно перемещаются с одного уровня власти на другой, причем не всегда с должным финансированием соответствующих расходов и практически всегда без учета кадровых возможностей и расходов на их администрирование.

По-видимому, А.Н. Швецов проявляет излишний оптимизм, полагая, что стремление регионов к самостоятельности и децентрализации в принятии решений становится реальностью. Если считать таковыми умение улаживать отношения в новой конфигурации власти, то это, несомненно, так. Но что касается разработки региональных стратегий, планов и программ, то этот процесс инициирован федеральным центром и отражает его стремление к большей прозрачности (для себя) действий и намерений региональных властей, их большей подотчетности (себе) и, отчасти, ностальгию отечественных управленцев по давно ушедшим временам централизованной плановой экономики.

Самое примечательное в рассматриваемой академической дискуссии состоит в том, что практически все ее основные тезисы базируются на обобщении отечественного и мирового опыта и критическом анализе краткосрочных результатов различных новаций в региональной политике и федеративных отношениях. При этом глубоких эмпирических исследований (за исключением изучения вопросов выравнивания бюджетной обеспеченности и социологических исследований) при важности проблемы чрезвычайно мало на фоне общего потока публикаций. В то же время зарубежные исследователи достаточно серьезное внимание уделяют эмпирическим исследованиям влияния политических процессов (в частности, процессов централизации ресурсов и принятия решений) на макроэкономическое развитие отдельных стран, в том числе и России. В качестве примера приведем теперь уже достаточно давнее, но не потерявшее актуальности исследование

О. Бланшара и А. Шлейфера [8]. Эти авторы весьма убедительно показали, что социально-экономическая децентрализация эффективна лишь в условиях политической централизации. «Экономическая выгода от децентрализации в рамках федерализма обеспечивается в основном некой политической централизацией. Без нее, только мудрой экономической политикой и фискальными мерами трудности проведения региональной политики не могут быть преодолены» [8, р. 178].

Другим примером является статья А.В. Белова, посвященная эмпирической оценке влияния процессов централизации-децентрализации на экономический рост в России. Автор делает вывод об «одновременном существовании негативных эффектов от децентрализации и позитивных – от расширения региональных экономических затрат» [9, с. 56], что означает целесообразность продолжения политики централизации финансовых ресурсов с их последующей передачей на субфедеральный уровень. Этот вывод, по мнению А.В. Белова, требует дополнительного обсуждения, поскольку в значительной мере противоречит точке зрения большинства специалистов. Кроме того, он частично противоречит и результатам эмпирических исследований, выполненных Е.А. Коломак, которая показала крайне ограниченное положительное воздействие субфедеральной промышленной политики на экономический рост в регионах России, да и то лишь в случае прямых инвестиций в инфраструктуру и/или предоставления льгот инвесторам [10]. Л. Полищук также показал, что централизация (построение «властной вертикали») способствовала экономическому росту, поскольку снижала межрегиональные барьеры, препятствующие перетокам ресурсов и товаров. Успех процесса децентрализации будет зависеть от его согласованности с целями долгосрочного развития страны [11].

Теперь следует перейти к оценке политики в области федеративных отношений со стороны тех авторов, которые наиболее близки к интеллектуальным центрам, где в последнее время формируется реальная политика.

Накануне президентских выборов 2008 г. в России в Интернете в издании «Газета.ру» появился ряд любопытнейших публикаций, посвященных оценке результатов социально-экономической политики руководства страны, проводившейся в последние годы. Среди них в контексте нашей статьи наибольший интерес представляют работы

научного руководителя Центра стратегических исследований В.Л. Глазычева [12] и заместителя декана факультета политологии Государственного университета «Высшая школа экономики» Л.В. Полякова [13]. Первое, что бросается в глаза при чтении статьи В.Л. Глазычева, – это явный перекося в анализе системы властных отношений в сторону персоналий и кадровой политики и пренебрежение институциональными новациями. Взгляд на происходящие изменения через призму персоналий вообще очень характерен для сторонников «реальной политики» и отражает, по-видимому, господствующий во властных структурах образ мышления. Легкость, если не сказать – легковесность, данной публикации ярко иллюстрируется пассажем автора по поводу проблем Уральского федерального округа, в котором «Омская и Томская области остаются своего рода изолятами, практически не входя в кооперацию с Новосибирской областью, которая, в свою очередь, не спешила проявить инициативу в этом направлении» [12].

Вместе с тем в этой публикации заложены важные мысли, первая из которых содержит в целом негативную оценку результатов региональной политики федерального центра, а вторая – констатацию нежелания или неспособности федерального центра противостоять региональным властям в их «стремлении свести местное самоуправление к минимуму – в идеале к сугубо декоративному существованию». Следует также согласиться и с заключительным тезисом В.Л. Глазычева о том, что «изменение политики пространственного развития необходимо, но все еще не обозначено федеральной властью как приоритетная задача, на которую в конечном счете крепятся все приоритетные национальные проекты, перерастающие в федеральные целевые программы», а в основе политики пространственного развития должна лежать концепция развития городских агломераций и малых городов, способных удерживать работоспособное население.

Статья Л.В. Полякова «Модернизация Путина» [13] также производит неоднозначное впечатление, поскольку занимает особое место в дискуссии о путях развития федерализма. Апологетика политического курса, проводимого в последние годы (а значительная часть статьи посвящена оценке изменений в политических институтах), строится на двух основаниях: доказательстве вынужденного характера политических изменений, поскольку альтернативой были социаль-

но-экономический крах и распад страны, и утверждении об эффективности политики, поскольку ее результаты следует признать положительными. Автор пишет: «...Вместо оценки политических итогов путинского президентства по критерию “авторитаризм – демократия” гораздо научнее (продуктивнее) использовать критерий “осовременивания” политической системы России – ее модернизации. В конечном счете, решающим в оценке того, насколько политическая система страны современна, оказывается ее (системы) эффективность». Вместе с тем идеи, заложенные в статье, перекликаются с мыслями О. Бланшара и А. Шлейфера, а неоднозначное восприятие этой статьи объясняется тем, что американские авторы говорят о необходимости политической централизации в рамках полноценных политических институтов, в том числе партий, а Л.В. Поляков пишет о подобных российских институтах как об уже состоявшихся и эффективных.

Свою Интернет-статью Л.В. Поляков [13] начинает с изложения бесспорных, т.е. разделяемых всем экспертным сообществом, тезисов, среди которых он выделяет «стратегию “авторитарной модернизации”». При этом «модернизация» (т.е. некоторый прогресс) подразумевается экономическая, а «авторитаризм» (т.е. некоторый регресс) рассматривается как феномен политический. С помощью изящной подмены понятий представлена «совершенно бесплодной и даже контрпродуктивной» попытка обсуждения результатов развития страны в парадигме «авторитаризм – демократия» и предлагается якобы альтернативная парадигма решения ключевой задачи политического развития России, а именно, ее политической модернизации. На этом пути автор и доказывает разумность всего существующего, совершенно забывая о своей же собственной оценке советского политического наследия, которое он характеризует как «глубоко архаичное» и потому чреватое кризисами. Но при этом воссоздание многих элементов «архаичной системы» почему-то воспринимается им как решение задач политической модернизации, а модернизированные политические институты, на его взгляд, уже доказали свою эффективность.

Эта красивая и логичная конструкция как-то не очень хорошо согласуется с оценками, приведенными в вышеупомянутом научном докладе РАН и в последних выступлениях руководителей страны, где говорится о необходимости модернизации институтов. Становятся

совершенно непонятными критика существующей системы федеративных отношений со стороны научного сообщества, недовольство результатами политики пространственного развития страны, высказываемое не только и не столько учеными и специалистами, сколько видными представителями власти.

* * *

Подведем некоторые итоги нынешнего этапа дискуссии о выборе стратегии пространственного развития России и ключевых проблемах совершенствования федеративных отношений.

✓ Современные тенденции пространственного развития России рассматриваются как в основном негативные и даже содержащие угрозы для дальнейшего экономического роста.

✓ Для реализации иного варианта региональной политики необходимо расширение самостоятельности субъектов Федерации, т.е. некоторая децентрализация механизмов принятия решений, особенно в части развития инфраструктуры и поддержки вновь создающихся предприятий. Расширение самостоятельности регионов и муниципалитетов упирается в проблему финансирования их полномочий, прежде всего за счет собственных ресурсов, а также и, наверное, в первую очередь в проблему их политической ответственности, без которой финансовая и хозяйственная децентрализация будет вредна.

✓ Региональная политика должна быть направлена на поддержку депрессивных ареалов, границы которых не совпадают с границами субъектов Федерации, а основным направлением политики должна стать перестройка системы расселения, ориентированная на развитие малых и средних городов как противовеса быстро растущим мегаполисам.

✓ Основным звеном управления, чью самостоятельность и ответственность перед гражданами необходимо повысить, должен стать муниципальный уровень власти. Следовательно, децентрализация управления должна быть сконцентрирована на этом уровне.

✓ Начинать выделение депрессивных регионов следует с фактического возрождения муниципальной статистики, поскольку ее нынешнее качество не соответствует задачам региональной политики.

✓ Реципиентами региональных программ должны быть не столько органы государственного управления и муниципального самоуправления, сколько малый и средний бизнес и индивидуальные предприниматели, а показателем успешности политики должно быть количество вновь создаваемых предприятий.

Литература

1. **К программе** социально-экономического развития России 2008–2016: Научный доклад. – М.: Ин-т экономики РАН, 2008. – 246 с.
2. **Проект СИРЕНА**: Методы измерения и оценки региональной асимметрии / Под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2002. – 248 с.
3. **Трейвиш А.И.** Город, район, страна и мир: Россия глазами страноведа. – М.: Новое изд-во, 2007.
4. **Нефедова Т.** Узнать Россию // Отечественные записки. – 2006. – № 5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strana-or.ru/?numid=32&artisle=1333> (дата обращения 2.07.2008).
5. **Трансферт** навсегда: Система межбюджетных отношений консервирует региональное неравенство // Коммерсантъ. – 2006. – 20 июня.
6. **Клисторин В.И.** Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / Под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2004. – 240 с.
7. **Швецов А.Н.** Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 7–27.
8. **Blanchard O., Shleifer A.** Federalism with and without political centralization: China versus Russia // IMF Staff Papers. – 2001. – V. 48, Spec. Is. – P. 171–179.
9. **Белов А.В.** Финансовая децентрализация и экономический рост в регионах Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 45–57.
10. **Коломак Е.А.** Управление конкурентной средой на субфедеральном уровне в России. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2006. – 220 с.
11. **Полищук Л.** Федерализм и экономическое развитие России // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2. – С. 18–33.
12. **Глазычев В.Л.** Лоскутное одеяло России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gazeta.ru/politics/2008/03/24_a_2676177.shtml (дата обращения 11.06.2008).
13. **Поляков Л.В.** Модернизация Путина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gazeta.ru/politics/2008/03/18_a_2670903.shtml (дата обращения 11.06.2008).