

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ

**РАЗВИТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
НЕ ПО СПИРАЛИ
(к читателям)**

Провозглашение Российской Федерации суверенным, демократическим, федеративным государством вызвало всплеск интереса к проблематике способов перехода от формальной модели федеративных отношений советского типа к их реальной модели. Для предоставления трибуны желающим высказаться по данному вопросу 25 лет назад был создан журнал «Федерализм». Дискуссии на его страницах продолжаются и по сей день, несмотря на то, что реализуемая в стране модель национальной государственности далека от реально федеративной. Однако то, что обсуждения и споры не ослабевают, показывает — проблематика федеративных отношений и региональной политики в целом в стране с таким сверхсложным социально-экономическим и этнокультурным пространством не потеряла своей актуальности. В данном обращении к читателям не ставилась задача подробного изложения авторской позиции по актуальным проблемам и перспективам российского федерализма. Мы лишь хотели еще раз заострить внимание на том, что региональные экономики требуют оперативного управления, которое не всегда можно осуществить из центра. А потому ограничение полномочий органов власти и управления субъектов Федерации в этой сфере при невозможности эффективного контроля за происходящим из центра неизбежно делает ключевой фигурой в этом управлении крупный бизнес. А это, в свою очередь, учитывая сохранение «дикой» природы отечественного рынка, может стать препятствием на пути укрепления единства экономического пространства страны.

Ключевые слова: федерализм, федеративные отношения, регион, региональная политика, Российская Федерация, экономическое пространство, трансферты.

JEL: Q01, R11, R58

101 номер «Федерализма» не является юбилейным. Таковым был 100-й его выпуск (декабрь 2020 г.). Однако выход в свет данного номера *более важен психологически*: начинается отсчет второго двадцатипятилетия жизни журнала. Именно по этой причине в нем, по преимуществу, размещены статьи постоянных авторов. Полагаем, такой подход

принес ожидаемый результат. В номере отражены не только разные срезы проблем отечественного федерализма, но и показано, что в решении многих из них до сих пор не произошло принципиальных подвижек.

В этой связи оправданным представляется обращение (с дополнениями и пояснениями) к основным положениям нашей статьи, приуроченной к пятнадцатилетию «Федерализма» [1]. В ней была предпринята попытка, рассмотреть эволюцию представленных в журнале взглядов на проблемы и направления развития федеративных отношений в Российской Федерации.

Незабытое прошлое

Публикации «Федерализма» периода 1990–2011 гг. мы предложили условно разбить на четыре этапа.

Этап «*эйфории федерализма*» связан с активным поиском, в противовес формальной модели федерализма советского типа, экономико-правовых механизмов перехода к модели федерализма реального. По времени он совпал с кризисом советской модели национальной государственности, распадом СССР, утверждением России в роли суверенного, демократического, федеративного государства.

Этап, который мы назвали «*смутное время*», включил в себя экономический кризис, формирование условий для «войны суверенитетов», период достаточно серьезной опасности превращения России в конфедерацию. Завершением данного этапа можно считать начало федеративной реформы и введение в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Этап «*советизации*» муниципалитетов» связан с принятием указанного Федерального закона № 131-ФЗ и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция 2020)¹. Показательно здесь то, что в Концепции 2020 термин «*субъект Российской Федерации*» вообще не встречается. Таким образом, с одной стороны, в этот период продолжилось развитие механизмов унитаризации отношений между федеральным центром и субъектами Федерации, а с другой – формальная (в т.ч. по причине своей недостаточной финансовой обеспеченности) реформа местного самоуправления и почти кратное увеличение числа муниципалитетов как бы противопоставлялись реальному сужению компетенций субъектов Федерации. Это, видимо, по замыслу должно было обеспечить своеобразный баланс, компенсируя на местном уровне централизацию системы государственного территориального управления.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Четвертый этап — «новый вызов» — связан с попыткой разработки нормативно-правовой базы перехода к пространственному развитию экономики в рамках курса на формирование ее инновационной модели. При выделении данного этапа за основу бралось то, что кризис 2009 г. в известной степени инициировал движение *в направлении расширения полномочий органов власти и управления субъектов Федерации*. Такой вывод базировался на анализе нормативно-правовой базы и прежде всего двух ее документов:

- проекта Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации Минрегиона России (далее — Концепция);
- распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»² (далее — Стратегия).

И если в Концепции речь велась о необходимости учета предложений регионов по развитию их территорий, то Стратегия шла дальше. В ней, в частности, фиксировалось, что «Стратегии федеральных округов, разрабатываемые в соответствии со стратегическими документами, носящими системный характер, и скоординированные с государственными программами, будут предусматривать осуществление координации территориальных аспектов инновационной политики.

В соответствии с указанными документами предполагается разрабатывать региональные стратегии инновационного развития или разделы по стимулированию инноваций в региональных стратегиях социально-экономического развития с учетом особенностей регионов. Усиление обратной связи в системе государственного управления в сфере инновационного развития поможет федеральным органам власти осуществлять меры по поддержке инноваций в соответствии с региональными потребностями...»³.

И далее: «Отдельным аспектом эффективного развития национальной инновационной системы является координация федеральной и региональной инновационной политики, повышение эффективности действующих и формирование новых инструментов поддержки инновационного развития на уровне регионов. Для повышения координации инновационного развития регионов будет задействован потенциал стратегий развития федеральных округов.

Сбалансированное развитие инновационной системы будет обусловлено повышением эффективности использования действующих институтов — технико-внедренческих особых экономических зон, наукоградов, технопарков, а также расширением поддержки инновационных кластеров в рамках софинансирования из федерального бюджета реги-

² Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

³ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/>

ональных программ поддержки малого бизнеса и разработкой дополнительных мер федеральной поддержки регионов, активно инвестирующих в создание региональной инновационной системы. В этих регионах будет также обеспечена более тесная взаимосвязь используемых федеральным центром и регионами инструментов стимулирования инноваций, а также мер по развитию инфраструктуры»⁴.

Таким образом, оба документа *постулировали повышение уровня участия органов власти и управления субъектов Российской Федерации* в процессе пространственного развития российской экономики. На этом основании нами делался вывод, что «данное и иные содержащиеся в Проекте⁵ положения однозначно (хочется это его авторам или нет) характеризуют его как документ, *ориентированный на федерализацию экономических отношений в России*» [1, с. 17].

По прошествии 10 лет после выхода в свет рассматриваемой статьи следует признать, что *гипотеза* о возможном тренде на расширение полномочий органов власти и управления субъектов Федерации в рамках данного этапа *не нашла своего подтверждения*. И хотя, на первый взгляд, ее исходная посылка выглядела достаточно корректной, следует признать, что мы выдали желаемое за действительное.

Чтобы показать это, обратимся к периоду, начавшемуся после 2011 г., который можно условно именовать этапом *«игр в пространственное развитие»*.

Игры в пространство

Первую половину 2010-х гг. (через 10 лет после написания Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации Минрегиона) знаменует выход в свет пакета нормативно-правовых актов, приведших к принятию в 2019 г. «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁶ (далее – Стратегия пространственного развития).

28 июня 2014 г. принимается Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». 20 августа 2015 г. выходит Постановление Правительства РФ № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». 16 января 2017 г. публикуется Указ Президента РФ № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Такая мощная нормативно-правовая подготовка требовала логичного завершения документом, определяющим направления пространственно-

⁴ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

⁵ Речь шла о Стратегии.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

го развития национальной экономики и государственной региональной политики.

В 2019 г. после длительных обсуждений и мощной критики со стороны экспертного сообщества принимается «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Однако ее внимательное изучение позволило сделать вывод, что за прошедший после выхода из кризиса 2009 г. период полномочия органов власти и управления субъектов Российской Федерации в сфере развития региональных экономик не были расширены, а разработанная Министерством экономики Стратегия пространственного развития оказалась *не адекватна задаче инновационного развития и укрепления экономического пространства страны*.

Так, Стратегия пространственного развития, ориентируясь на «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации» предлагала решать эту задачу путем развития крупнейших городских агломераций. Логично спросить, о каком пространственном развитии можно говорить в условиях, когда правительству предлагается концентрировать производственные, кадровые и, следовательно, финансовые ресурсы в нескольких десятках точках роста?

Арсенал механизмов пространственного развития, например, включает повышение «конкурентоспособности экономик субъектов Российской Федерации путем обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации». С таким подходом можно было бы согласиться, если бы Стратегия пространственного развития, с одной стороны, конкретизировала источники финансового и кадрового обеспечения развития соответствующих отраслей, а с другой — *мотивировала бизнес инвестировать* именно в те регионы и сферы деятельности, которые определены в документе.

Не продолжая далее разбор противоречий Стратегии пространственного развития (этот документ не критиковал и не критикует только ленивый), отметим, что предложенный в ней дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий, как показала практика, в годы после ее принятия реализовывался достаточно странно. В частности, как и до ее принятия федеральным центром поддерживаются не экономически развитые, а дотационные субъекты Федерации. Пример тому — отношения центра и регионов в условиях пандемии коронавируса. Казалось бы, в период экономического спада ориентация на сохранение производственного и кадрового потенциала предполагает сконцентрироваться на поддержке регионов с экономикой, ориентированной на переработку. Но, как и прежде, основная поддержка оказывается традиционно-дотационным субъектам Федерации (см., напр., [2]).

Конечно, не помогать данной группе регионов нельзя. В пользу такой необходимости говорит и мировой опыт. Но также нельзя не понимать, что сведение государственной региональной политики к практике «вспомоществования» — *это путь в никуда*.

Рассмотрим только два примера.

Пример первый. Одного года пандемии хватило, чтобы показать не только то, насколько регионы различаются по возможностям обеспечения граждан услугами здравоохранения (экспертному сообществу это было известно и до COVID-19). Пандемия однозначно доказала практическую несостоятельность проведенной Минздравом «оптимизации» медицины на местах. Убежден, что именно эта *непродуманная политика экономии на здоровье граждан* стала одной из главных причин перехода рядом муниципалитетов черты, за которой они стали неспособны предоставить населению даже элементарные медицинские услуги.

Было ли возможно подобное при ограничении прав на вмешательство федерального центра (читай — Минздрава) в дела местной медицины? Сомнительно. Но только в случае, если бы муниципальная реформа была, как уже отмечалось, реально финансово обеспечена, а предметы ведения и полномочия Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления в этом вопросе четко определены.

Пример второй. Пандемия не просто выявила неравенство возможностей регионов и муниципалитетов в области цифровизации. Как и в случае с региональными различиями уровней медицинского обслуживания, этот факт не для кого не был секретом. Однако COVID-19, заставивший ускорить процесс цифровизации страны и общества, вскрыл новые, достаточно неожиданные ограничения развития экономического пространства страны.

Начнем с того, что форсированный переход на дистанционное обучение поспособствовал формированию *нового очага углубления социального неравенства*. Не только представители отдельных домашних хозяйств и социальных групп, но и население ряда муниципалитетов и субъектов Федерации при организации обучения в удаленном режиме дифференцируются по возможностям, например, получения высшего образования. Кроме того, не менее очевидна существенная дифференциация *объективных возможностей* отдельных региональных и муниципальных сегментов экономического пространства *включиться в процесс формирования цифровой экономики*. И первое, и второе наносит несомненный ущерб качеству человеческого капитала регионов и, как результат, — возможностям размещения на их территориях современных технологий. А это заставляет по-новому взглянуть *теперь уже* на пространственный срез перспектив реализации *Национальной программы «Цифровая экономика»* (далее — Программа)⁷. Даже проде-

⁷ Принята в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Утверждена 24 декабря 2018 г. на заседании президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам.

монстрированные проблемы (а на деле их значительно больше) однозначно, полагаем, говорят о необходимости конкретизации в Программе зон ответственности Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципалитетов. Без этого мы получим не единое, а «лоскутное» цифровое пространство: наивно рассчитывать на цифровизацию экономики, если часть регионов и муниципалитетов выпадает из процесса ее формирования. Из арифметической суммы даже «сверхсиликоновых долин» цифрового слона не вылепить.

Названные и подобные им «провалы рынка» не преодолимы силами федерального центра, а тем более бизнеса. Пандемия доказала, что в столь пространственно сверхсложно устроенном (экономико-географически, этнокультурно, природно-климатически пр.) государстве *и обществе*, каким является Россия, социальное неравенство граждан и цифровое неравенство регионов зиждется не только на исторически сложившихся различиях в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации и поселений. Причина этого и в «*провалах государства*», поскольку реализуемая в последние десятилетия региональная политика фактически *работает против укрепления единства экономического пространства*, а значит, препятствует формированию системы его информационных скреп.

Но в период пандемии, как и после экономического кризиса 2009 г., правительство продолжает игнорировать необходимость разработки стратегии последовательного перехода от распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации к *распределению предметов ведения* между ними. Известным объяснением, почему оно не отказывается от модели межбюджетных отношений, основанной на преимущественной централизации доходных полномочий в центре (а по сути, в Минфине), как мы неоднократно писали, является более чем неудачная попытка движения по пути федерализации, предпринятая после распада СССР. Тогда, в ситуации предельной слабости государственных институтов, она обернулась заключением нескольких десятков *сомнительных с точки зрения интересов обеспечения единства страны и общества двусторонних договоров и соглашений* между органами исполнительной власти федерального центра и субъектов Федерации. Одним из итогов их заключения стал запуск тренда на развертывание «войны суверенитетов», который закономерно, в лучшем случае, превратил бы Россию в конфедерацию.

Опасения повторения такого сценария (а его вероятность полностью не может быть исключена в условиях перманентной нестабильности экономики), полагаем, и заставляют федеральный центр ориентироваться на формализацию российской модели федеративных отношений. Нельзя не признать, что при этом ведется поиск новых форм взаимодействия с регионами. Но происходит он в границах организационных схем, если и предусматривающих расширение полномочий субъектов Федерации по ряду позиций, то пока без *гарантии формирования полноценной до-*

ходной базы региональных бюджетов. И даже тогда, когда экстремальные ситуации (экономический кризис, пандемия) требуют *перераспределения полномочий* в пользу регионов, федеральный центр отстаивает и реализует унитарные, по сути, принципы организации системы межбюджетных отношений⁸.

Не останавливаясь более на этом вопросе, все же отдадим дань уважения тем, кто остановил развернувшуюся в конце 1990-х – начале 2000-х гг. «войну суверенитетов». Однако ограничения полномочий органов власти и управления субъектов Федерации, оправданные в тот непростой, исключительный период, в новых условиях становятся все более контрпродуктивными, нанося ущерб национальной безопасности.

Недопустимо забывать аксиому экономической науки и практики: *собственность всегда найдет своего хозяина*. Эта аксиома оправдала свою справедливость в рассматриваемом случае.

Постоянно фиксируемое экспертным сообществом ограничение заинтересованности органов власти и управления субъектов Федерации в развитии и модернизации региональных экономик *превратило кое-где в практически безраздельного хозяина региональных ресурсов* (не только природных⁹, но и трудовых) *крупный капитал*. Часто именно он, а не органы власти и управления регионов, и даже не федеральный центр, определяет специализацию региональных экономик, их пространственную структуру и, следовательно, перспективы укрепления единства экономического пространства страны. И если наш вывод корректен, то именно крупный бизнес сегодня – главный актер обеспечения перехода к цифровой экономике.

* * *

Выход из ситуации мы видим в поэтапном расширении полномочий субъектов Федерации с последовательным формированием адекватных им доходных полномочий в рамках *сугубо российской модели бюджетного федерализма*.

Обе волны пандемии COVID-19 показали, что без активного участия органов власти и управления регионов и муниципалитетов в преодолении ее последствий не обойтись. Но расширение этого участия нельзя обеспечить только трансфертной политикой. Мы не призываем к полному отказу от трансфертных механизмов. Подобный шаг ошибочен. Однако ориентация только на них некорректна вдвойне.

Регионы должны обладать реальной, в рамках принципа субсидиарности, экономико-правовой возможностью использовать местные ре-

⁸ Позиция финансовых властей России в этом вопросе столь незыблема, что сегодня редчайшими являются диссертационные исследования, посвященные данной проблематике. Вполне может оказаться, что защиты по проблемам формирования российской модели межбюджетных отношений будут проводиться не по 10-й специальности, а по специальности 01 – Экономическая теория.

⁹ Последние аварии с беспрецедентными по масштабам экологическими катастрофами – прекрасное доказательство этому.

сурсы в поиске, возможно, эксклюзивных моделей решения стоящих перед ними социально-экономических, экологических и иных задач. Вне этого пути разработка механизмов укрепления экономического пространства Российской Федерации, его цифровизация не двинутся далее «игр разума».

Список литературы

1. Валентей С. Журнал «Федерализм» и «федерализм» в России // Федерализм. 2011. № 1. С. 7–19.
2. Лыкова Л.Н. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса // Федерализм. 2020. № 4. С. 200–218.

References

1. Valentei S. Zhurnal «Federalizm» i «federalizm» v Rossii [The Journal “Federalism” and “Federalism” in Russia], *Federalizm* [Federalizm], 2011, No. 1, pp. 7–19.
2. Lykova L.N. Regional’nye biudzhety v 2020 g.: ustoichivost’ dokhodov v usloviakh krizisa [Regional Budgets in 2020: Income Sustainability in a Crisis], *Federalizm* [Federalizm], 2020, No. 4. pp. 200–218.

NON-SPIRAL DEVELOPMENT OF DOMESTIC FEDERALISM (to readers)

The establishment of the Russian Federation as a sovereign, democratic, federal state caused a surge of interest in searching ways of transition from a formal model of federal relations of the Soviet type to a real model of such relations. The journal Federalism was created 25 years ago to provide a platform for everyone willing express their opinion on this issue. Discussions on its pages continue to this day, despite the fact that the model of national statehood implemented in the country is far from real-federal. However, the fact that the discussion continues shows that the problem of the development of federal relations and regional policy in a country with such a highly complex socio-economic and ethnocultural space is relevant. In this introduction to the readers, the author do not set the task of a detailed presentation of the position on current problems and prospects of Russian federalism. The aim is to show that regional economies require operational management, which cannot always be carried out from the Center. And therefore, the limitation of the powers of the authorities and administrations of the constituent entities of the Federation in this area accompanied by the impossibility of effective control over what is happening from the Center, inevitably makes large business a key figure in this management. This, given the preservation of the “wild” nature of the domestic market, may become an obstacle to strengthening the unity of the country’s economic space.

Keywords: region, regional policy, federal relations, Russian Federation, economic space, budget transfers.

JEL: Q01, R11, R58

Дата поступления – 11.03.2021 г.

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

доктор экономических наук, профессор, главный редактор журнала, руководитель Научно-исследовательского объединения;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Valentey.SD@rea.ru

VALENTEY Sergey D.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of Research Association;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Valentey.SD@rea.ru

Для цитирования:

Валентей С.Д. Развитие отечественного федерализма не по спирали (к читателям) // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 5–14. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-5-14>