

Евгения КОЛОМАК

РЕСУРС ФЕДЕРАЛИЗМА В РЕФОРМИРОВАНИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

В статье приводятся аргументы в пользу децентрализации государственного управления в современной России. Делается вывод, что в стране сформированы условия для использования преимуществ федерализма в целях перехода к инновационной модели развития и снижения издержек модернизации.

Ключевые слова: кризис, модернизация, ресурс развития, Россия, федерализм

Россия — страна с огромной территорией, с разнообразными экономическими, географическими и социальными условиями жизни населения, что предполагает использование преимуществ федеративной формы государственного устройства. Однако в Российской Федерации присутствует мало признаков федеративного государства. В значительной мере это объясняется историей развития федеративных отношений в нашей стране.

Неудовлетворенность деятельностью субфедеральных и местных органов власти привела в конце 1990-х гг. к процессу централизации государственной власти. И данный процесс имел объективную основу. Прежде всего ту, что внедрение принципов федерализма происходило *при отсутствии условий* для их эффективной реализации и при неразвитости базовых рыночных институтов. А поскольку трансформация экономических основ и децентрализация государственного управления проходили одновременно, трудности переходного периода ассоциировались многими с идеей федерализма.

Экономические реформы и федерализм в России

Рассмотрим в связи со сказанным основные требования к среде, в которой достоинства федерализма становятся ресурсом модернизации, сопоставив их с ситуацией в начале реформ и с современными российскими реалиями. В качестве основных требований к условиям реализации достоинств федерализма можно отнести:

- межрегиональную мобильность факторов производства и товаров;
- развитость системы рыночных и государственных институтов;

- механизмы общественного контроля за исполнительными органами власти, прозрачность принимаемых ими решений;
- жесткость бюджетных ограничений субфедеральных и местных органов власти.

Проанализируем эти условия применительно к российским реалиям.

Межрегиональная мобильность факторов производства и товаров.

Преимущества децентрализованного регулирования в значительной мере вытекают из наличия горизонтальной конкуренции между правительствами нижнего уровня за мобильные факторы производства.

Так, мобильность населения является важным *дисциплинирующим фактором* для регионального правительства, который обеспечивает в том числе жесткость их бюджетных ограничений. На первых этапах реформирования население в России было крайне немобильным, что ограничивало интерес региональных властей к эффективной экономической и социальной политике, существенно ослабляя положительные эффекты децентрализации. Сегодня ситуация кардинально изменилась. Издержки миграции населения значительно снизились; рынок жилья расширился, имея не только межрегиональный, но и международный охват; прямые ограничения на предложение труда в виде «прописки» устранены.

Исключительно мобильным фактором и чутко реагирующим на репутацию региональных властей, особенно в условиях доминирования неформальных институтов, являются инвестиции.

В начале переходного периода из-за высоких предпринимательских рисков наблюдалась слабая инвестиционная активность, такая ситуация не создавала стимулов к добросовестному поведению региональных властей в отношении инвесторов. Поэтому у руководителей региона не было стимулов не только улучшать бизнес-климат на территории, но и следовать принятым обязательствам в отношении реализуемых проектов и уже пришедших предпринимателей. Ситуация кардинально изменилась к настоящему времени. Высокая интенсивность инвестиционных процессов обеспечивается значительными собственными государственными и частными ресурсами, а также зарубежными инвесторами, что обеспечило запуск репутационного механизма, стимулирующего честную и эффективную работу региональных администраций.

Острые кризисные явления в начале реформ в России породили региональный протекционизм. Субфедеральные органы власти, пытаясь создать конкурентные преимущества местным производителям, использовали субсидирование, дотации, налоговые льготы и прямое регулирование цен¹, создавая таким образом межрегиональные барьеры для потока товаров, снижая мобильность и конкуренцию. Такие меры стали одной из причин сегментации и дезинтеграции внутреннего российского рынка. Однако к настоящему времени многие формы поддержки производителей исключены из практики регионального управления, исследования также показывают², что в России функционирует единый рынок и степень его интеграции соответствует уровню развитых стран, включая США. Таким

¹ Коломак Е.А. Управление конкурентной средой на субфедеральном уровне в России. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. С. 34–96.

² Глуценко К.П., Химич А.Е. Динамика интеграции рынков продовольственных товаров в России. // Регион: экономика и социология. 2007. № 4. С. 74–87.

образом, экономический рост, макроэкономическая сбалансированность и приток инвестиций создали стимулы для честной политики и для формирования федерализма, «создающего рынок».

Развитость системы рыночных и государственных институтов. Качество работы государственных институтов в значительной мере определяется техническим оснащением и квалификацией кадров в региональных правительствах.

Эта проблема особенно остро стояла в 1990-х гг. в органах власти субфедерального и местного уровня. Но благодаря организации системы специального образования, тренингов и повышения квалификации, взаимодействию со специалистами из других регионов и обмену опытом качество кадрового состава региональных органов власти выросло кардинально. Происшедшие изменения в институциональной структуре в стране создали более благоприятные условия для использования ресурса федерализма.

Развитость механизмов общественного контроля за исполнительными органами власти, прозрачность принимаемых ими решений. Одной из важных особенностей России являлась слабость общественного контроля за органами власти, отсутствие систем мониторинга и непрозрачность принимаемых государственных решений. Поэтому вопросы доминирования элит, коррупции и лоббирования интересов отдельных промышленных групп стояли остро, что стало дополнительным аргументом в пользу централизации государственного управления. Однако опыт участия населения в выборах различного уровня и активизация общественной жизни сделали избирателей более грамотными и требовательными, способствуя тем самым развитию институтов гражданского общества, местной демократии и политической ответственности.

Так, по результатам исследования ГУ-ВШЭ уже в 2007 г. 15% респондентов полагали, что в России создано гражданское общество. Опрос же специалистов, занимающихся анализом, прогнозированием и оценкой политических процессов, показал, что 66% из них являются членами консультационных советов, 63% дают экспертные заключения для органов власти, 60% выступают публично с изложением своих позиций³.

В стране появился сектор некоммерческих организаций, который выступает посредником в коммуникации между обществом и органами государственной власти всех уровней. Реформа ЖКХ дала толчок самоорганизации жителей в ТСЖ и созданию сообществ, что расширило опыт практического участия населения в принятии решений о среде их проживания и дало начало объединению в массовые районные и городские движения.

Параллельно происходило реформирование государственного управления в направлении обеспечения прозрачности, включившее законодательно закреплённое разграничение деятельности органов государственного управления, общественную доступность информации, которая рассматривалась как обязательство публиковать полную информацию о принимаемых решениях в четко установленные сроки, открытость под-

³ Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И. Яковсона. М.: Вершина, 2008. С. 89–100.

готовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности, независимые гарантии достоверности, что включало наличие системы внешнего аудита, независимости органов статистики и открытость органов государственного управления для проведения независимых проверок.

Жесткость бюджетных ограничений субфедеральных и местных органов власти. Важным условием эффективного государственного регулирования на субфедеральном и местном уровне являются жесткие бюджетные ограничения их функционирования, что означает не только отсутствие финансирования за счет внешних ресурсов неэффективных расходов, но и ограничения на заимствования для их покрытия. В приложении монетарной теории к проблемам федерализма это выдвигает три условия.

Первое условие — отсутствие возможности получения займа непосредственно от центрального банка или через коммерческий банк, который находится под контролем местного правительства. В отличие от периода начала реформ, лимиты субфедеральных заимствований законодательно определены и не могут быть превышены.

Второе условие предполагает отсутствие возможности финансирования расходов за счет вышестоящего бюджета. Централизация власти привела к тому, что межрегиональные перераспределения через систему трансфертов и национальных программ имеют тенденцию к росту. При этом субфедеральный и местный уровни, демонстрируют большую эффективность контроля за финансированием проектов с сомнительной экономической эффективностью, нежели уровень центральный⁴.

Третье условие — межрегиональная мобильность факторов производства и товаров. Если налоговая база немобильна, то Правительство, получая налоговую монополию, имеет возможность финансировать неэффективные расходы за счет высокого налогообложения, разрушающего производственный потенциал, заимствуя или изымая средства будущего поколения. Этот вопрос рассматривался выше, и нами был сделан вывод о существенном росте мобильности факторов производства в современной России.

Таким образом, перемены в российской экономике и в обществе создали относительно благоприятную почву для реализации достоинств федерализма, а также для блокирования издержек этой формы государственного устройства. Об этом свидетельствует и тест последнего экономического кризиса, который субфедеральные и местные органы власти прошли достойно. Поведение региональных органов власти в условиях последнего кризиса кардинально отличалось от того, что наблюдалось в начале 1990-х гг. и во время кризиса 1998 г.⁵

⁴ Это подтверждено опросом руководителей предприятий, где делается заключение, что в оценках федеральной и региональной государственной политики по поддержке инвестиций в основной капитал наблюдается различие в пользу региональных решений (см.: Российская промышленность на этапе роста: факторы конкурентоспособности фирм / Под ред. К.Р. Гончара, Б.В. Кузнецова. М.: Вершина, 2008. С. 452).

⁵ Основными причинами неудовлетворенности политикой региональных властей этого периода были региональный протекционизм, активное и неэффективное административное регулирование, лоббирование запросов крупного бизнеса в ущерб среднего и малого, пренебрежение интересами населения, деградация общественного сектора, недальновидность и неграмотность решений.

Тест кризиса

Изучение антикризисных мероприятий показало⁶, что решения субфедеральных властей хотя и отставали по срокам от программ центрального Правительства, но задержка была небольшой. Уже в начале 2009 г. создаются рабочие группы по анализу ситуации в регионах и по формированию предложений, направленных на смягчение кризисных явлений. Поэтому предположение, что региональные инициативы дополняли или компенсировали универсальные решения для страны, нельзя признать обоснованным, т.к. результаты антикризисных программ федерального уровня еще не наблюдались. Скорее *региональные власти*, обладая более детальной информацией о ситуации на местах и предвидя развитие ситуации, *шли на опережение*.

Акцент региональных мер поддержки был сделан на реальный сектор экономики и на рынок труда. Финансовый сектор был вне их интереса. Что вполне оправданно, поскольку, во-первых, финансовый сектор оказался в фокусе внимания центральных регуляторов.

Во-вторых, ограниченные ресурсы региональных бюджетов не позволяют оказывать значимую поддержку важным финансовым институтам.

В-третьих, основные угрозы социального недовольства, которое может быть направлено на региональные власти и связано с их бездействием, исходили из реального сектора. При этом в субфедеральных решениях малый и средний бизнес был равноправным реципиентом наряду с крупным.

Несмотря на относительно небольшие бюджетные ресурсы и серьезные социальные мандаты, региональные власти активно использовали не только стимулирующие и административные механизмы, которые, конечно, использовались чаще в антикризисных решениях, но и компенсационные схемы. Сильными сторонами антикризисных решений субфедеральных органов власти были *адресность*, *своевременность*, присутствие формулировок целей, задач и круга получателей государственной поддержки.

В документах, как правило, предлагались механизмы реализации предлагаемых мероприятий, которые в большинстве случаев соответствовали конечным целям и опирались на систему мониторинга ситуации в регионе. Из-за высокой неопределенности антикризисные программы регионального уровня опирались на мониторинг текущей ситуации и носили краткосрочный характер. Редким исключением являлась связь с документами долгосрочного и стратегического характера. Очевидно, это было связано с отсутствием надежных прогнозов продолжительности и масштабов распространения кризиса.

Следует отметить, что стабилизация экономической ситуации в регионах в значительной степени обеспечивалась собственными ресурсами и бюджетами территорий. Направлениями основной помощи были софинансирование программ занятости, временная деприватизация,

⁶ Зверев Д.В., Коломак Е.А. Оценка антикризисных мер в регионах Сибирского федерального округа. М.: Московский общественный научный фонд, 2010. С. 119–121.

стимулирование жилищного строительства, снижение налогов и реструктуризация задолженности, стимулирование малого бизнеса и субсидирование тарифов и услуг инфраструктурных отраслей. Значительные административные ресурсы были задействованы для сдерживания роста цен, стабилизации тарифов на услуги ЖКХ и на поддержку кооперативных связей между производителями.

И хотя ряд решений субъектов Федерации содержал элементы протекционизма местных производителей и дискриминации внешних участников рынка⁷, имеется много примеров предложений по межрегиональной кооперации и интеграции пространства страны, которые рассматривались региональными властями как один из антикризисных механизмов.

Так, например, В.Н. Лексин⁸ описывает инициативу Кемеровской области по формированию среднесрочной программы ремонта инженерных сетей с долевым участием регионов. Замена коммунальных сетей, в которой нуждается практически каждая территория, создаст увеличение внутреннего спроса на металл, кокс, продукцию строительства и на услуги железнодорожного транспорта. В результате достигается рост эффективности ЖКХ, сохраняются рабочие места и запускается антикризисный мультипликатор. В этой же работе приводится пример материалов Хабаровского края по сохранению интеграции экономического пространства страны, чье руководство предложило заморозить тарифы на железнодорожные перевозки энергоносителей и увеличить компенсации тарифов на авиаперевозки для Дальнего Востока.

При этом кризис 2008 г. сделал очевидным тот факт, что механизмы централизованных форм регулирования не справляются с решением возникающих сложных проблем. Федеральный Центр был вынужден использовать «ручное управление», острота и нестандартность кризисных ситуаций в регионах требовала индивидуальных подходов и даже вмешательства высшего руководства страны. Такими примерами являются разрешение конфликтов в г. Комсомольске-на-Амуре, в г. Пикалево и в п. Светлогорье.

В работе Н.В. Зубаревич⁹ отмечается, что в межбюджетных отношениях с началом кризиса доминировало «ручное управление», создавая неэффективные стимулы для регионов. ««Ручная» система управления, несмотря на гибкость, необходимую в острой фазе кризиса, оказалась развращающей для региональных властей: она «наградила непричастных» к кризису. Распределение федеральных трансфертов во многих случаях было обусловлено лоббизмом и политическими предпочтениями, а не остротой кризисных проблем. Регионы, которые проводили более эффективную антикризисную политику, оптимизируя расходы, оказались в глупом положении, ведь помогали тем, кто более настойчиво просил помощи». Излишняя централизация административных и бюджетных ресурсов

⁷ Проверка Федеральной антимонопольной службы выявила нарушение законодательства и барьеры для доступа товаров на внутренние рынки в более 60% обследованных регионов.

⁸ Лексин В.Н. Первый глобальный кризис на территории России: региональное измерение // Федерализм. 2009. № 3. С. 19–42.

⁹ Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. С. 65–69.

противоречила неоднородности реакции регионов страны на кризисные явления, приводя к финансовым потерям, дестимулируя рациональные решения и инициативы субфедеральных и местных органов власти.

Запросы реформирования и ресурс федерализма

В сложившейся в России системе государственной власти отношения между Центром и регионами *являются неравными и основаны на подчинении*. Установлена жесткая схема доминирования вертикали власти. Развитие же горизонтальных взаимодействий, а также межрегиональная конкуренция практически ликвидированы. Фактическая подотчетность региональной власти Центру порождает серьезные проблемы.

Так, эта подотчетность порождает *несоответствие* государственной региональной политики *региональному разнообразию*, что, в свою очередь, снижает качество предоставления государственных услуг.

Отметим и то, что модернизация экономики требует активной генерации инноваций и обеспечения их быстрого распространения во всех сферах деятельности. Излишняя же централизация государственного управления, узкие полномочия региональных властей и, как следствие, отсутствие базы для конкуренции между региональными правительствами препятствуют развитию инициативы в управленческом проектировании и не создают стимулов для активизации уникального потенциала территории. Только межрегиональная конкуренция способна стимулировать региональные власти к поиску эффективных вариантов и диффузию успешных институциональных инноваций.

Далее. Высокая централизация и предпринятые масштабные межрегиональные перераспределения не решили проблему высокого межрегионального неравенства в России. До последнего времени наблюдался ее рост; можно уже говорить об углублении тенденции процессов *пространственной поляризации*. Нельзя игнорировать того, что задача модернизации экономики поставлена в условиях, когда страна еще не преодолела последствия кризиса. А это требует сочетания стимулирования инноваций с мерами социальной поддержки.

В существующей системе социальной помощи в России доминирует категориальный подход, что в значительной мере также обусловлено высоким уровнем централизации управления. В результате получателями денежных выплат и льгот оказались группы населения со средними доходами. Компенсации вызванных кризисом потерь, независимо от уровня дохода, привели к тому, что 60% домохозяйств оказались получателями социальных льгот и выплат¹⁰.

Альтернативой категориальному механизму являются *адресные программы*, требующие изучения конкретных условий и ситуаций отдельных семей и граждан. С информационными потоками можно справиться, только делегируя существенные полномочия на субфедеральный и муниципальный уровни управления. Снижение издержек необходимых программ социальной помощи населению, роль которых при решении

¹⁰ Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Социальная модернизация: что модернизировать и кто модернизаторы? // SPERO. 2010. № 13. С. 21–34.

задач модернизации будет возрастать в связи с необходимостью вывода неэффективных производств, также зависит от готовности активного использования ресурса федерализма.

* * *

История развития федеративных отношений практически во всех федеративных государствах демонстрирует колебания между более или менее централизованными вариантами, которые диктовались политическими и экономическими условиями, а также целями текущих реформ. Россия за довольно короткий период времени испытала крайние формы этих колебаний: от «парада суверенитетов регионов» до «жесткой вертикали власти». Полагаем, что современное состояние российской экономики, перемены в институциональной среде и в обществе сформировали условия для использования преимуществ федерализма и сдерживания рисков.

Умеренная децентрализация — это более уместная форма государственного устройства в условиях быстрой модернизации экономики. Дополнительные ресурсы, которые дает федерализм, связаны со стимулированием инноваций, снижением затрат на их генерацию, а также с возрастающей нагрузкой социальных программ и необходимых компенсаций. Децентрализация регулирования в условиях федеративного типа государственности расширяет поле институционального экспериментирования и управленческих инноваций, адаптированных к специфике территорий. При этом происходит локализация издержек, отработка механизмов реализации, накопление опыта инициатив и тиражирование удачных решений. Эффективность социальной поддержки населения в условиях ужесточения бюджетных ограничений может быть обеспечена только адресностью и обоснованностью, что с учетом значительной информационной асимметрии в пользу региональных органов власти создает запрос на расширение их полномочий.