

Виктор ГАВРИЛОВ

СТАНОВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

В статье излагаются основные концепции федерализма, анализируется история возникновения федеративных отношений в России, рассматривается процесс становления российского федерализма в новейшей истории и возможности совершенствования федеративной государственности. Дается оценка экономической политики и ее результатов в постсоветской России.

Ключевые слова: концепция федерализма, развитие федеративных отношений, распределение полномочий, российская федеративная государственность, субсидиарность

Проблемы федерализма многоаспектны, многоуровневы и в каждом государстве с федеративным устройством имеют свои особенности, связанные с культурно-историческим прошлым народов, традициями, этническим составом населения, уровнем экономического развития государства и его территориальных сообществ и др. Наряду со специфическими особенностями федеративного устройства, теорией и практикой определены относительно устоявшиеся принципы формирования федераций, которые могут и, очевидно, должны использоваться при создании нового федеративного государства.

Основные принципы и концепции федерализма

Федерализм представляет собой форму государственного устройства, основанного на объединении территориальных структурных образований — субъектов федерации (штатов, кантонов, земель, республик и т.п.), наделенных определенной политической и юридической самостоятельностью. Такого рода объединения государств существовали и в древней истории, и в Средние века. Однако наиболее широкое распространение и последовательную реализацию федерализм получил лишь в новой истории.

Возникнув в новое время в странах западного социокультурного типа, федеративная государственность позволила им достичь значимых результатов. Учитывая этот опыт, многие страны пытались использовать принципы федерализма для государственного устройства. Однако практика показала, что копирование этого опыта не везде приводит к ожидаемым результатам. Федерализм, например, вообще опасен там, где государство испытывает сильное давление национально-регионального фактора.

К настоящему времени не сложилось единого мнения о количестве концепций федерализма. Это количество в различных типологиях колеблется от двух (У.К. Хикс) до семнадцати (М. Устери). Наиболее известными являются три концепции: *договорная, централистская и кооперативная*.

Договорная концепция рассматривает федерацию как объединение государств, передавших на основе договора некоторые права новообразованному центральному правительству. При этом Федеральное правительство не может приобрести новых прав без предварительного согласия членов федерации.

Централистская концепция базируется на том, что вся политическая и экономическая деятельность в регионах осуществляется в соответствии с решениями общегосударственных органов власти. Она исходит из положения о том, что только народ страны является единственным источником законной власти и поэтому центральное правительство, пользующееся поддержкой большинства населения, должно обладать верховенством по отношению к правительствам членов федерации.

Кооперативная концепция федерализма основывается на социально-экономическом сотрудничестве между центральным правительством и правительствами субъектов федерации. Задачей федеральных и региональных органов власти является поиск и выявление способов и механизмов их взаимовыгодного сотрудничества. Эти взаимоотношения формируются под воздействием конкретных социально-экономических условий страны и нередко отклоняются от правовых норм, установленных между федерацией и ее субъектами. Формы сотрудничества имеют разнообразный характер: создание специальных федерально-региональных и межрегиональных органов, обслуживающих взаимное представительство во властных структурах, совместная разработка целевых программ социально-экономического развития и др.

Негативное воздействие на устойчивость федеративного государства оказывает регионально-этнический фактор. Поэтому большинство стран при создании федерации отказались от включения в нее в качестве субъектов федерации различного рода национальных образований.

Видный идеолог федерализма Л. Кор считает, что для Европы наиболее подходящей моделью федеративного устройства является модель, сложившаяся в Швейцарии, население которой не имеет ни общего языка, ни единого культурно-исторического прошлого. Швейцария состоит из трех основных национальных групп, в числе которых 70% немцев, 20% французов и 10% итальянцев. Если бы Швейцарская федерация была построена на национальной основе, то это неизбежно привело бы к преобладанию германоязычного большинства над французским и итальянским меньшинствами. Однако основой союза стала федерация не национальных групп, а ее 22 кантонов, в основе которых — принцип равенства ее членов и разделение национальностей. В соответствии с этими принципами построена и налоговая система страны¹. Л. Кор считает, что выделенные принципы являются существенными предпосылками для любой демократической федерации².

Важнейшим вопросом, стоящим в любой федерации, является *вопрос о суверенитете*, хотя он и остается до сих пор дискуссионным. Можно вы-

¹ Климчева Л.Г., Умарова И.Э. Налоги в системе бюджетно-налогового федерализма в Швейцарии // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 3. С. 96.

² См.: Европейский союз: федералистские концепции европейского строительства. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 56.

делить три точки зрения, различающиеся трактовкой этого важнейшего для любой федерации принципа.

Одни считают, что *суверенитетом может обладать только федерация* (Г. Еллинек, П. Лабанд, В. Уиллоуби и др.); другие (М. Зейдель, Д. Кальхаун) полагают, что, наоборот, *носителями суверенитета являются субъекты федерации*, особенно те из них, которые наделяются конституцией правом нуллификации и свободного выхода из федерации; третьи (Г. Вайц, А. Токвиль и др.) исходят из необходимости *деления суверенитета между федерацией и ее субъектами* соответственно закрепленной в конституции доле государственной власти³.

Однако большинство исследователей полагает, что если члены федерации обладают суверенитетом и имеют право свободного выхода из нее, то такой союз не может считаться федерацией. В данном случае речь идет о конфедерации. Не находит значимой поддержки и третья из выделенных точек зрения позиция о делении суверенитета между федерацией и ее субъектами. Напротив, мировой опыт показывает, что эволюция федераций идет *в направлении все большей концентрации власти* в федеральном центре и уменьшения ее у членов союза. При этом преобладающей становится точка зрения о неделимости суверенитета и его сосредоточении только на уровне федерации в целом.

Вместе с тем нельзя не отметить, что реальные федерации формируются и развиваются, как правило, не придерживаясь одной концептуальной линии в ее чистом виде. Чаще всего встречается смешанный подход, при котором федерации используют элементы различных концепций государственного строительства. При этом учитываются культурно-исторические традиции народа, этнический состав населения, уровни социально-экономического развития регионов и другие факторы.

Исходя из вышесказанного, представляет интерес анализ процесса возникновения федеративных отношений в России.

Возникновение федеративных отношений в России

Возникновение новой формы государственного устройства, к одной из которых можно отнести и федерализм, происходит уже в условиях прежней его формы. Здесь можно провести аналогию с известным положением марксистской теории о том, что зарождение новой общественно-экономической формации возникает в недрах старого общественного строя.

Поэтому мы не можем согласиться с распространенной сегодня позицией, согласно которой начало формирования федеративных отношений в России относится к 90-м гг. прошлого столетия. В действительности зачатки федеративных отношений были заложены еще в XIX в., в унитарном государстве — Российской империи, где Финляндия, Польша, Прибалтийские губернии, Область войска Донского имели высокую степень автономии от Центра, а некоторые из среднеазиатских ханств имели собственную валюту.

После Октябрьской революции 1917 г. империя распалась. От нее отделились все окраинные территории и на месте прежней России образовались самостоятельные государства. Но вскоре под влиянием революционных событий большинство из них избрало социалистический путь развития. Однако

³ Федерализм. Энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 247.

спустя 5 лет, 30 декабря 1922 г. независимые республики на добровольной основе образовали Союз Советских Социалистических Республик — СССР. Это произошло на I съезде Советов. Съезд принял Декларацию об образовании СССР, в которой были изложены основные принципы объединения: равноправие и добровольность вхождения в Союз, право свободного выхода и доступ на вхождение в Союз другим социалистическим республикам.

В момент объединения независимых государств в Союз в основу этого Союза были положены демократические принципы. При этом право свободного выхода республик из Союза скорее отвечало принципам конфедерации, а не федерации. И лишь в дальнейшем СССР превратился в *централизованное государство с признаками федерализма*.

На этом основании большинство исследователей делает вывод об унитарном характере советского государства. Однако такой вывод не согласуется с наличием в СССР союзных республик, автономных национальных образований, обладавших определенной свободой действий в пределах своей компетенции.

Партийные лидеры избирались, а органы исполнительной, законодательной и судебной власти союзных республик формировались преимущественно на национальной основе. Каждая союзная республика имела свой бюджет, план социально-экономического развития, за исполнение которых органы власти несли ответственность как перед Центром, так и перед населением своих республик. В государстве отсутствовали сепаратистские тенденции. До начала 80-х гг. XX в. это было устойчивое государственное образование. Его устойчивость обеспечивалась отработанной системой государственного управления, построенной на единой вертикали власти.

СССР не был унитарным государством, но он не был также и федеративным государством в полном смысле этого слова. По сути своей он был *федеративно-унитарным государственным образованием с доминированием централизма*.

Российский федерализм в новейшей истории

Начало строительства на территории РСФСР новой федерации было положено обращением Председателя Верховного Совета республики Б.Н. Ельцина в августе 1990 г. (еще до распада СССР) к автономным республикам с предложением взять себе столько суверенитета, сколько они смогут «проглотить». Это обращение спровоцировало «парад суверенитетов» в автономных республиках, создавший угрозу распада страны.

В 1992 г. был подписан Федеративный договор, который обычно рассматривается в качестве эффективного инструмента, предотвратившего эту опасность распада. С этой точкой зрения можно согласиться лишь отчасти. По нашему мнению, в Договоре была заложена мина замедленного действия. Речь идет не только о существенных различиях в статусах республик и других субъектов Федерации, но и прежде всего о том, что республики в Договоре названы «суверенными», что им была дарована вся полнота государственной власти на своей территории. Республики в составе РФ превратились в «самостоятельных участников международных и внешнеэкономических отношений», а «земля и ее недра» стали «достоянием (собственностью) народов», проживающих на их территории.

В результате подписания Федеративного договора возникло государство, обладавшее признаками как конфедерации, так и федерации. Поэтому Федеративный договор как временная мера, с одной стороны, действительно помог предотвратить предполагаемый распад РФ, но с другой — таил в себе угрозу дальнейшего разрушения России.

1994 г. ознаменовал собой новый этап эволюции российского федерализма — этап заключения двухсторонних договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между Федерацией и ее субъектами. Суверенность республик в текстах договоров уже не подчеркивается так явно, как в Федеративном договоре. Исключение составляет договор РФ с Башкортостаном, где указывается, что «Республика Башкортостан — полноправный субъект Российской Федерации». И в то же время «Республика Башкортостан является суверенным государством в составе Российской Федерации» (ст. 1)⁴. А это уже противоречит современным принципам и представлениям о федеративном государстве.

В двустороннем договоре с Республикой Татарстан формально эта республика не признается суверенным государством, но по существу — также им является: ее органы государственной власти самостоятельно «решают вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, а также государственными предприятиями, организациями, другим движимым и недвижимым имуществом, расположенными на территории Республики Татарстан, являющимися исключительным достоянием и собственностью народа Татарстана, за исключением объектов федеральной собственности» (ст. 2, п. 6)⁵. Ими также решаются вопросы республиканского гражданства.

Практика договорных взаимоотношений оценивалась специалистами неоднозначно. Одни считали (и продолжают считать), что в условиях незавершенности и внутренней противоречивости федерального законодательства договор становится единственным действенным инструментом оформления взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами⁶. Другие полагали, что двусторонние договоры и соглашения являются средством лоббирования частных региональных интересов и частичного выхода из общедофедерального правового поля. И когда этот процесс принимает массовый характер, тогда конституционные нормы вытесняются договорным правом⁷, что, безусловно, наносит вред Федерации.

На наш взгляд, *договорная система не способствует укреплению Федерации*. Вместе с тем в начальной стадии формирования федерации

⁴ Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан». Совершено в г. Москве 3 августа 1994 г.

⁵ Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Совершено в г. Москве 15 февраля 1994 г.

⁶ Иванов В. В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск: Гос. ун-т, 1997. С. 14–15.

⁷ Полищук Л. Российская модель «переговорного федерализма» // Вопросы экономики. 1998. № 6. С. 81.

договорные отношения возможны и допустимы⁸. Однако такого рода договоры должны иметь временный характер. В противном случае все более вероятной становится опасность превращения федерации в конфедерацию или вовсе — распада государства.

Суверенизация регионов, основа которой была заложена в Федеративном договоре, породила и другое негативное явление — множество законодательных актов субъектов Федерации, противоречащих федеральным законам и федеральной Конституции.

Так, в правовых актах субъектов Федерации по различным предметам ведения содержались положения, нарушающие статьи 71, 72 и 76 Конституции РФ. Нередко в законодательных актах регионов при переписывании федеральных законов допускались их искажения. В уставах ряда субъектов Федерации нарушался конституционный принцип разделения властей. К настоящему времени эти противоречия в основном устранены.

Безусловно, не способствуют укреплению Федерации обстоятельства, когда исполнительные органы власти РФ сами нарушают федеральную Конституцию и федеральные законы, не выполняют своих обязательств перед регионами. Это прежде всего относится к невыплатам заработной платы и пенсий, что является грубейшим нарушением прав человека, неисполнением федерального бюджета, урезанием выделяемых средств по трансфертам субъектам Федерации и т.п.

Социально-экономические и правовые проблемы современной России

В Российской Федерации существует множество проблем, нерешенность которых сдерживает ее дальнейшее развитие. К их числу относятся:

- усиливающееся социально-экономическое расслоение между субъектами Федерации; при этом большинство регионов остаются дотируемыми из федерального бюджета;
- слабая государственная социальная политика, в результате которой более половины населения страны является бедным (если уровень бедности оценивать по стандартам развитых стран, а не по прожиточному минимуму, официально устанавливаемому в России); при этом наблюдается тенденция углубления дифференциации доходов бедных и богатых граждан;
- неэффективная экономическая политика государства, следствием которой стала ликвидация многих промышленных и сельскохозяйственных предприятий, приведшая к безработице и нарастанию социально-экономических проблем в обществе в целом с диспропорциями по регионам;
- неудовлетворительная демографическая ситуация в стране, смертность превышает рождаемость, что в итоге приводит к сокращению численности населения, причем наиболее быстрыми темпами идет сокращение населения государствообразующей нации — русских;
- утрата продовольственной независимости, в результате чего в структуре потребления населения доля продуктов питания импортного производства составляет от 30 до 70%; практически утрачена и про-

⁸ Например, в период формирования СССР, в 1922 г., применялась договорная форма взаимоотношений РСФСР с Хорезмской и Бухарской народными республиками.

мышленная независимость, т.к. продукция высокого передела в России преимущественно импортная;

- снижение качества подготовки специалистов в результате проведенных, явно неудачных, реформ в системе образования;
- рост числа заболеваний населения различными болезнями, при этом медицинские услуги, в связи с введением их платности, становятся все более недоступными для нуждающихся;
- рост преступности в стране в различных ее формах и видах, что во многом стимулируется действующим либеральным законодательством по отношению к преступникам;
- недостаточный объем и низкое качество дорожного строительства, нередко связанные с казнокрадством и безответственностью чиновников и исполнителей работ, ведущие к росту аварий, дорожно-транспортных происшествий, преждевременному износу транспортных средств, к гибели и травматизму людей;
- неудовлетворительное состояние жилого фонда и его коммуникаций, вследствие чего ежегодно нарастает количество аварий в жилищно-коммунальном хозяйстве страны;
- нерешенность проблемы расселения жителей из аварийного и ветхого жилья по причине недостаточных объемов строительства муниципальных жилых домов, а также злоупотребления служебным положением чиновников и пр.

Указанные проблемы ведут за собой комплекс «надстроечных» проблем.

В политической сфере — фактический «анабиоз» политической жизни, возвращение к по сути однопартийной системе, отчуждение государства, недоверие населения, коррупция.

В институциональной сфере — избыточная централизация власти и финансовых ресурсов, неоправданный рост государственного аппарата, низкая эффективность власти, возврат к административно-командным методам управления.

В конституционно-правовой сфере — неурегулированность ключевых вопросов функционирования государства (ответственность органов власти и должностных лиц, разграничение полномочий между разными уровнями власти и адекватное их финансовое обеспечение, установление единых государственных социальных стандартов и др.), а также оторванность ряда правовых (особенно конституционных) норм от жизни.

Эти и другие проблемы ведут и к неустойчивости отечественной федеративной системы. А усиление региональных социально-экономических различий способно привести к ее распаду⁹.

Мировой опыт показывает, что политика государства, реально направленная на развитие экономики и повышение социальных стандартов жизни населения, предполагает *установление приоритетов развития* отдельных отраслей экономики, являющихся «точками роста», и государственную поддержку их функционирования в целях обеспечения общего подъема экономики страны. Однако экономическая политика России последних двух десятилетий направлена в основном на расширение возможностей экспорта сырьевых

⁹ Добрынин Н., Глигич-Золотарева М. Системный подход к федеративному устройству России // Федерализм. 2011. № 3. С. 156–157.

ресурсов страны с недоиспользованием возможностей развития отечественной промышленности и сельского хозяйства. Ориентация властей на рост экономики за счет добычи и производства сырьевых ресурсов без глубокого их передела является пагубной для дальнейшего развития страны.

Во-первых, формирование доходов государства преимущественно от экспорта сырья ставит его в полную зависимость от конъюнктуры мирового рынка и его спроса на сырьевые товары. Снижение спроса и цен на эти товары немедленно отразится на уровне доходов страны и выразится в сокращении социальных обязательств государства.

Резкое падение цен на сырье в результате мирового экономического кризиса или успешного развития альтернативной энергетики может оказаться катастрофичным для России, которая будет не в состоянии компенсировать снижение доходов за счет внутренних источников из-за неразвитости реального сектора экономики.

Во-вторых, практически полное отсутствие глубокого передела сырья ведет к возрастающему отставанию России от развитых стран мира. Разрушенные после распада СССР предприятия промышленности и сельского хозяйства в подавляющем большинстве до сих пор не восстановлены, что является причиной массовой безработицы и роста преступности. По оценкам экспертов, в настоящее время в России около 34 млн чел. не заняты трудовой деятельностью и неизвестно, за счет каких источников дохода они существуют.

В-третьих, ориентация федеральных органов власти на извлечение доходов государства от экспорта сырьевых ресурсов является фактором консервирования сложившейся практики дотирования большинства регионов за счет регионов-доноров, которая ведет к росту иждивенчества одних и снижению стимулов к дальнейшему развитию других субъектов Федерации.

Сложившаяся ситуация не может сохраняться долго; она ведет к *дестабилизации федеративных отношений в России*. Выход из нее требует принципиального изменения экономической политики государства, ее переориентации на приоритетное развитие высокорепродуктивной промышленности и сельского хозяйства, максимальное использование инновационных возможностей. Очевидно, что от того, какая модель экономического развития будет избрана органами власти и обществом, зависит будущее Российской Федерации.

Сдерживает экономическое развитие Федерации широкомасштабная коррупция и казнокрадство чиновников в государственных структурах. По признанию руководителей строительных компаний, 60–70% финансовых ресурсов используется на взятки чиновникам различных организаций, от которых зависит получение разрешения на строительство жилых домов. Следовательно, если исключить коррупционную составляющую, то стоимость жилья можно уменьшить в 2–3 раза и дать возможность развиваться конкуренции в строительной индустрии. Сходная ситуация с коррупцией существует и в других отраслях экономики.

Казнокрадство проявляется в расхищении средств, выделяемых из федерального бюджета на финансирование различных направлений экономической деятельности. Способствует казнокрадству и запоздалое выделение финансирования на различные отрасли экономики. Не редки случаи, когда средства, запланированные на текущий год, реально направляются получателям лишь в конце года, когда их уже невозможно освоить.

Таким образом, от успешности борьбы с коррупцией и казнокрадством также зависит развитие реального сектора экономики и реализация планов по модернизации страны. А развитие экономики даст возможность повысить занятость трудоспособного населения страны и снизить преступность с одновременным введением ужесточения наказания за совершаемые преступления.

Саморазвитие депрессивных регионов возможно только на основе стимулирования предпринимательства и экономической деятельности, сокращения изъятия у них налоговых поступлений в федеральный бюджет. Все это создаст возможность повысить социальные стандарты жизни населения в регионах, что в конечном итоге станет важнейшим фактором устойчивости развития государства.

Одним из направлений развития федерализма в России является последовательная реализация *принципа субсидиарности*, который должен рассматриваться в качестве исходного в разделении государственной власти между ее различными уровнями. Он подразумевает отнесение вопросов к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно. Эффективная реализация этого принципа предполагает, что при распределении полномочий между Федерацией и ее субъектами, а также внутри субъектов Федерации целесообразна замена делегирования ряда государственных полномочий на их закрепление в качестве собственных полномочий нижестоящих уровней публичной власти с необходимыми доходными источниками¹⁰.

Разделение публичной власти не сводится только к разграничению компетенции между различными ее уровнями. Оно предполагает также их *взаимодействие при реализации компетенций*. Совместные полномочия реализуются при сотрудничестве всех публичных властей. И это подтверждается примерами Бельгии, Бразилии, Швейцарии¹¹.

В России принцип сотрудничества Федерации и ее субъектов претерпел существенные изменения. Это можно показать на примере отношений недропользования. В Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» было осуществлено детальное разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами. При этом оно дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. В ходе федеративной реформы упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами и осуществлено разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом компетенция субъектов Федерации сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых.

Упразднение совместного владения, пользования и распоряжения недрами на территории субъектов Федерации противоречит Конституции РФ. Поэтому переход от дуалистической модели разделения публичной власти к сотрудничеству и совместному выполнению значимых для Центра и регионов полномочий представляется очень важным¹² для дальнейшего развития

¹⁰ Черепанов В. На пути к децентрализации публичной власти // Федерализм. 2011. № 3. С. 175.

¹¹ Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 6–10.

¹² Черепанов В. Указ. соч. С. 176–177.

федеративных отношений. Совместное владение, пользование и распоряжение природными ресурсами дает возможность успешнее решать проблемы рационального природопользования и экологии в России. Поэтому этот принцип следует распространить и на основные виды природных ресурсов, расположенных на территории субъектов Федерации.

Возможности укрепления российской федеративной государственности

Политиками и учеными предлагаются разные варианты улучшения структуры Федерации и повышения уровня ее управляемости. Однако часто при их подготовке не просчитываются последствия их реализации.

Так, например, механическое укрупнение регионов может привести к потере управляемости территориями, нарушению экономических связей и механизмов работы социальной сферы. Нельзя также допустить создания гигантских субъектов Федерации, которые по экономическому потенциалу способны представлять в перспективе потенциальную базу для проявления сепаратизма.

Можно привести и пример из сферы межбюджетных отношений. Так, игнорирование Правительством факта *дотационности большинства регионов* приводит к сохранению практики межбюджетных трансфертов. А это, в свою очередь, не стимулирует органы власти на местах к самостоятельному поиску новых источников пополнения региональных бюджетов. Однако и предложения о полном отказе от названной практики недопустимы. Принятие такого решения приведет экономику депрессивных регионов к краху.

Полагаем, что одним из выходов из сложившейся ситуации может быть разработка целевых программ борьбы с региональной депрессивностью. Однако их реализация сдерживается отсутствием единства в управлении социально-экономическим развитием страны, лишаящей многие регионы возможности стать экономически самодостаточными. Проблему усугубляет сырьевая ориентация отечественной экономики. И дело даже не только в том, что запасы сырья исчерпываются.

Известно, что трансферты, полученные дотационными субъектами Федерации из федерального Центра, образуются в основном путем межрегионального перераспределения финансовых ресурсов, получаемых от регионов, богатых природным сырьем. При их истощении в регионах-донорах исчезнут и финансовые ресурсы, из которых получают трансферты дотационные регионы. В результате уже в грядущем десятилетии обострятся социально-экономические проблемы во многих субъектах Федерации, а значит, и в стране в целом.

Правительство РФ неоднократно заявляло о необходимости переориентации российской экономики с сырьевой направленности на обрабатывающую, важности использования и развития высокотехнологичных производств. Однако практических действий здесь явно недостаточно. С одной стороны, Правительство говорит о недостатке иностранных инвестиций в отечественную экономику и ищет механизмы, стимулирующие их приток. С другой — в Стабилизационном фонде омертвляются собственные финансовые ресурсы. При этом вложение средств в строительство дополнительных к имеющимся нефте- и газопроводов противоречит декларируемой переори-

ентации экономики с сырьевой на обрабатывающую, поскольку введение их в строй увеличит объемы экспорта углеводородных ресурсов, что еще более закрепит сырьевую ориентацию российской экономики. Значительные объемы экспорта сырья свидетельствуют о том, что в России обрабатывающие отрасли не развиты, они не в состоянии преобразовывать это сырье в готовую продукцию.

До недавнего времени, в соответствии со сложившейся экономической теорией, общепризнанным считалось, что наличие запасов природных ресурсов в стране является надежной основой для ее развития, достаточно лишь изыскать необходимые капиталовложения для их разработки и вовлечения в хозяйственный оборот. А невысокий уровень развития экономики развивающихся стран, богатых природными ресурсами, объясняется общей нехваткой капиталовложений, тяжелым наследием колониального прошлого, а также неправильной экономической политикой.

Эта позиция была поколеблена исследованиями Д. Сакса и А. Уорнера, которые пришли к выводу, что высокий уровень обеспеченности страны природными ресурсами связан с более низкими темпами роста ее экономики¹³. Авторы исследования связывают эту закономерность с явлением «голландской болезни», которая выражается в том, что продажа на мировом рынке большого объема природного сырья ведет к росту местной валюты, в результате чего снижается конкурентоспособность обрабатывающих отраслей, что вызывает их стагнацию. Тем самым снижаются темпы роста экономики, ухудшается ее структура.

Для понимания причин возникновения резких диспропорций в социально-экономическом развитии российских регионов следует вернуться к началу 90-х гг. прошлого века — к началу формирования новой Российской Федерации.

После распада СССР у российских реформаторов слова «план», «планирование» приобрели негативный оттенок, вследствие чего одним из первых был ликвидирован Госплан. В результате страна, лишенная стратегического планирования, а значит, и перспективы экономических преобразований, вошла в инфляционный штопор, резко снизив деловую активность в сфере производства. Между тем нобелевский лауреат по экономике В.В. Леонтьев настойчиво доказывал важность сочетания плана и рынка, считая, что планирование — от предприятия до национальной стратегии развития страны — является жизненно необходимым, т.к. экономические действия, не имеющие цели, бессмысленны.

Однако ельцинская администрация не прислушалась к мнению ученого с мировым именем. Проигнорировала она и «Заявление нобелевских лауреатов»¹⁴, с которым в 1994 г. выступили В. Леонтьев, Л. Клейн, Д. Тобин, Д. Норт, К. Эрроу и др. Ученые предупреждали российское руководство о необходимости иметь государственную программу экономических преобра-

¹³ См., напр.: Тамбовцев В., Валитова Л. Ресурсная обеспеченность страны и ее политико-экономические последствия // Экономическая политика. 2007. № 3. С. 18–19; Sachs J.D., Warner A.M. Natural resource abundance and economic growth / NBER Working Paper No w5398. 1995.

¹⁴ Группа по экономическим преобразованиям: заявление о намерениях // Проблемы прогнозирования. 1994. № 4; Заявление о намерениях группы экономических преобразований. Сборник «Реформы глазами российских и американских ученых» / под ред. акад. О.Т. Богомолова. М. 1996.

зований, долговременную стратегию развития. Иначе неизбежными станут сокращения валового внутреннего продукта, высокая инфляция, увеличение импорта до уровня, уничтожающего спрос на собственные товары, падение уровня жизни, рост разрыва в доходах, криминализация экономики. И эти прогнозы оправдались.

Нельзя не отметить, что и нынешнее руководство России не уделяет должного внимания проблеме планирования и прежде всего *долговременной стратегии развития*. Многие программы социально-экономического развития недостаточно проработаны, а за их исполнением не налажен необходимый контроль как на федеральном, так и на региональном уровне. И в этом кроется одна из основных причин наличия множества депрессивных регионов и неразвитости федеративных отношений. Руководство страны вместо конструктивной деятельности по реальному управлению ее социально-экономическим развитием выбрало наиболее легкий путь — добыча и экспорт сырья, позволяющий формировать бюджет государства и выделять крайне ограниченные средства на социальные программы.

Поддержание относительной социальной стабильности за счет высоких цен на нефть и ускоренного опустошения ее запасов ведет к стагнации экономики и лишает ее перспектив. Спасти положение может только использование государством протекционистских мер с целью развития собственной промышленности и сельского хозяйства. Этой направленности будут способствовать и развитие российской государственности на федеративных началах, в рамках которых названный протекционизм будет иметь целью не бюджетное, а реальное экономическое выравнивание субъектов РФ.

* * *

Россия, как не раз бывало в прошлом, вплотную подошла к переломному моменту своей истории. Вернет ли она себе статус великой державы или останется сырьевым придатком для развитых и динамично развивающихся стран? Ответ на этот вопрос зависит от желания и способности власти освободиться от «нефтяной иглы» и реальной, а не мнимой переориентации экономики страны на инновационный путь развития. Этот выбор зависит также от наличия эффективного общественного контроля за деятельностью руководства страны. Контроля, который невозможно осуществить вне реальных федеративных отношений.