

Н.В. Зубаревич

Государственное управление в пространстве Российской Федерации: коридор возможностей

Проблема установления гармоничных по характеру и эффективных по содержанию взаимоотношений между обществом и государством, безусловно, покоится на экономическом фундаменте. Однако в условиях нашей страны при рассмотрении этой темы нельзя не принять во внимание то, что называют географическим фактором – прежде всего ее огромное пространство. Оно, наряду с климатическими особенностями, оказывает мощное воздействие на социум и, в том числе, на характер экономических взаимоотношений центра страны с регионами. Каковы они сегодня? Перед какими альтернативами их развития мы окажемся завтра?

Выстраиваемые российским государством отношения между центром и регионами за последние двадцать лет (включая процессы управления и самоуправления) претерпели сильнейшие трансформации, двигаясь от анархической децентрализации – к сверхцентрализации управления, от выборности глав регионов – до их назначения¹, а также перехода к полностью контролируемым в большинстве регионов выборам мэров. Конечно, «мотором» российского «политического маятника», повлиявшим на экономическое и социальное развитие регионов, была в основном перераспределительная бюджетная политика, усилившаяся при сверхцентрализации. Однако так же известно, что для развития государственного пространства более существенно влияние иных факторов. Как внешних – макроэкономических циклов (периодов экономического роста и кризисного спада), так и еще более – внутренних.

Объективные и субъективные факторы развития пространства

В региональной науке со второй половины XX века в понимании пространственного развития сложился устойчивый консенсус: оно не может быть равномерным. Это объясняется двумя основными концепциями, которые выдержали проверку временем.

Первая – центр-периферийная модель² пространственного развития, суть которой состоит в том, что городские центры разного уровня всегда стягивают ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии. Благодаря концентрации ресурсов создается возможность для инновационных трансформаций самих центров, а затем эти инновации

¹ И хотя в первой половине 2012 года в этих механизмах появились признаки перемен, до серьезных их изменений пока все еще далеко.

² *Friedmann J. Regional development policy. Boston, 1966.*

транслируются на периферию, обеспечивая ее развитие, хотя и с временным лагом. Между центрами и периферией существует подвижная зона полупериферии, которая более активна и при резком изменении условий развития может перехватить функции центра. Эта модель работает на всех уровнях: от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров.

Диффузия инноваций от центров их создания на периферию происходит двумя путями. Во-первых, по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), то есть в пространстве всей страны. Во-вторых, в пригороды, прилегающие к городам-центрам, то есть «растекаясь» на соседние территории, что особенно интенсивно происходит в пределах крупнейших агломераций. Таким образом, диффузия модернизации идет эволюционно в двух территориальных форматах. Попытки создать с нуля центр модернизации возможны (например, в виде наукограда), но затратны. Для снижения затрат принято размещать инновационные центры вблизи крупной агломерации. Учитывая это, в России почти все наукограды расположены в Московской области или рядом с ней. Так же, хотя и не в центре, возник и Новосибирский академгородок (в отличие от закрытых городов ВПК). Вблизи крупных университетских и исследовательских центров появились Силиконовая долина в США и другие инновационные зоны. Попытки транслировать инновации напрямую от крупного центра на дальнюю периферию малопродуктивны – пространство отторгает инновации.

Центро-периферийная модель показывает, насколько важную роль в развитии страны играют города. Они – не только «опорный каркас» расселения, но и главные «моторы» трансляции импульсов модернизации на окружающую периферию. В то же время, слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся тормозом диффузии инноваций.

Вторая модель понимания пространственного развития реализуется в исследованиях процессов пространственной концентрации экономики, в том числе в рамках «новой экономической географии»³. В ней фундаментальной причиной экономического неравенства признается давно изученный в региональной науке процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают сравнительными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса. Среди таких конкурентных преимуществ П. Кругман⁴, например, выделяет факторы «первой природы», мало зависящие от человека (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение), и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институты), в наибольшей степени связанные как с деятельностью государства, его управленческих импульсов, так и общества.

Эти преимущества не являются вечными. Факторы «первой природы» доминировали на стадии индустриального развития. Однако, по мере

³ *Fujita M., Krugman P., Venables F.J. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Massachusetts, 2000.*

⁴ *Krugman P.R. Geography and Trade. Cambridge, 1991.*

перехода к постиндустриальной экономике, резко возросла роль факторов «второй природы». Именно они играют сегодня ключевую роль в процессах модернизации, в то время как попытки продолжать использовать в качестве опоры развития регионов ресурсные преимущества, замедляют региональное развитие.

Как показывают многочисленные исследования, для всех стран мира, независимо от уровня их развития, характерны тенденции территориальной концентрации экономики в регионах, обладающих конкурентными преимуществами. Нигде не удается заметно сглаживать экономическое неравенство в пространстве, поскольку оно формируется под воздействием объективных факторов. Разница только в том, что в развитых странах, уже ориентированных на факторы «второй природы», темпы роста региональных экономических различий невысоки, а пик усиления неравенства пришелся на начало XX века. Что же касается стран догоняющего развития, то в них быстро росло экономическое неравенство регионов, повторяя тренд Западной Европы столетней давности. Россия также относится к странам догоняющего развития, поэтому для нее рост экономического неравенства регионов неизбежен, хотя его темпы уже сегодня замедляются.

Доклад Всемирного банка за 2009 г.⁵, базирующийся на подходах «новой экономической географии», показывает, что пространственное неравенство в современном мире формируются тремя базовыми факторами:

density – пространственной концентрацией населения и агломерационным эффектом (развитие городских агломераций);

distance – экономическим расстоянием, обусловленным слаборазвитой инфраструктурой, внутриматериковым положением, удаленностью от глобальных и внутристрановых рынков, транспортными издержками в целом;

division – институциональными барьерами в широком смысле слова, в том числе барьерами границ (национальных, региональных, локальных), препятствующих проникновению товаров, услуг, инноваций.

К ним добавляются институциональные барьеры территориальной мобильности, социальных лифтов и доступности качественных социальных услуг, способствующих росту человеческого капитала. Эти барьеры долгосрочны и устойчивы по своему характеру. Пространство очень инерционно, поэтому выбор направлений, стимулирующих модернизацию, ограничен для России достаточно узким «коридором возможностей», особенно в условиях ухудшения мировой конъюнктуры и роста проблем в экономике нашей страны.

Если выделить среди них основные, то это:

- поддержка городов-центров и крупных агломераций, транслирующих инновации на периферию;

- улучшение факторов «второй природы» – человеческого капитала и институтов;

⁵ World development report 2009. Reshaping economic geography. World Bank. Washington, 2009.

- развитие инфраструктуры, позволяющее сократить экономическое расстояние.

Институты (нормы и правила, по Д. Нортю) крайне важны, хотя они могут ускорять или замедлять развитие пространства лишь в пределах объективного «коридора возможностей». Проще говоря, даже при самой замечательной региональной политике в России сохранится сильное пространственное неравенство, а также депопуляция в подавляющем большинстве регионов, в том числе – отток населения из регионов Крайнего Севера. Кроме того, институты пространственного развития – это всего лишь часть всей институциональной системы страны и они, следовательно, зависят от общего ее дизайна.

Пространственный ракурс в России имеет особую психологическую нагрузку. Исторически сложилось так, что власть и общество привыкли одновременно и гордиться гигантскими размерами пространства, и бояться его неуправляемости. Это, в свою очередь, порождает некую «ментальную пространственную шизофрению», которая стала сильным барьером для принятия эффективных управленческих решений. Сегодня «пространственная шизофрения» наиболее ощутима в действиях федеральных властей и выражается в гипертрофированной оценке геополитических рисков – развала страны, внешних угроз и т.д., адресующейся к печальному опыту распада СССР⁶. В контексте «ментальной пространственной шизофрении» наиболее понятным для властей способом сохранения территориальной целостности является сверхцентрализация, причем в том ее варианте, который неоднократно воспроизводился на протяжении всей российской истории, несмотря на то, что всегда служил и продолжает служить сегодня сильнейшим институциональным барьером развития. В то же время действительно эффективные политические, финансовые и другие институты, позволяющие снижать объективные барьеры развития пространства и максимально использовать имеющиеся конкурентные преимущества регионов и городов, остаются вне логики названного государственного управленческого мышления

Для управления пространственным развитием важен еще один аспект эффективности: если два иерархических уровня управления могут выполнять одну и ту же функцию, то она передается на более низкий уровень – более близкий к населению (принцип субсидиарности). Это позволяет лучше учитывать потребности жителей и, одновременно, население может лучше контролировать качество управления через демократические процедуры.

Политика регионализма и стимулирования развития локальных сообществ стала основным направлением в странах Европейского Союза. Там даже появился термин «глокализация», то есть глобализация и локализация одновременно.

Политика пространственного развития включает два компонента – стимулирующий и выравнивающий. Стимулирование – это, в первую

⁶ При этом предпочитают игнорировать тот факт, что в значительной мере созданный искусственно СССР был гораздо менее монолитной структурой, чем культурно единая Россия, за исключением ее окраинных республик.

очередь, снижение институциональных барьеров для территорий с конкурентными преимуществами, чтобы за счет их ускоренного роста быстрее развивалась вся страна. Стимулирующую функцию выполняют также развитие человеческого капитала и инфраструктуры. Вполне очевидно, что стимулирующая региональная политика является доминирующей в странах догоняющего развития.

Политика смягчения пространственного неравенства более типична для развитых стран, особенно для Европейского Союза. Такая политика преобладает и в России, к развитым странам отнюдь не относящейся. Она унаследована из прошлого и, кроме того, нацелена на снижение рисков социально-политической нестабильности в условиях поляризации пространства. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но делать это следует с помощью адекватных механизмов, четко понимая границы их возможностей.

Первое направление – государственные инвестиции в экономику – почти всегда малоэффективны, ибо чиновник не может оценивать риски развития тех или иных отраслей и производств в регионе лучше бизнеса. Более эффективны здесь были бы совместные инфраструктурные проекты государства и бизнеса (например, в форме частно-государственного партнерства), но только в том случае, если бизнес видит в них свой интерес, а не участвует «из-под палки», под лозунгом необходимости развития периферийного или политически проблемного региона.

Второе направление – инвестиции государства в инфраструктуру – крайне необходимо для развития регионов, но важно определить, где такие инвестиции нужнее, а это всегда вызывает конфликт интересов и становится полем для лоббизма. Кроме того, инфраструктурные инвестиции не гарантируют выравнивающего эффекта. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения из этих территорий, поскольку экономическое расстояние сокращается не только для бизнеса, но и для местных работников, получающих выход на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их отток снижает человеческий капитал проблемных регионов.

Третье направление – финансовая помощь, обеспечивающая реализацию социальных обязательств государства: выплату заработной платы бюджетникам и социальных трансфертов населению, оказание социальных услуг. Однако даже в этом направлении, важнейшем для модернизации человеческого капитала, есть свои «подводные камни». Российский опыт показывает, что масштабная финансовая помощь формирует зависимую дотационную экономику, представленную, в основном, сектором бюджетных услуг. Примером являются слаборазвитые республики. В результате, даже при масштабной федеральной поддержке, экономическое отставание слаборазвитых регионов не снижается из-за стремления региональных властей жить на ренту и нежелания стимулировать развитие конкурентных преимуществ.

Но даже при существующих проблемах все более очевидно, что необходимо смягчение не экономического, а социального неравенства регионов⁷. Смягчение территориальных различий в социальном развитии способствует росту человеческого капитала, социальной и территориальной мобильности, обеспечивая модернизационные изменения. Следовательно, помогать нужно людям, а не регионам, поскольку выравнивающая политика – в первую очередь социальная, а не региональная. Она эффективна, если приоритетами являются рост человеческого капитала и адресная поддержка уязвимых групп населения.

Региональное развитие России: тенденции и барьеры

Обитаемое и экономическое пространство России сжимается и будет сжиматься дальше. Депопуляция, обезлюдение периферий и стягивание населения к крупным центрам носят устойчивый характер. По данным переписи 2010 г., из 150 тыс. сельских поселений России 13% практически обезлюдели, еще 23% насчитывают менее 10 жителей. Естественно, что все они в ближайшее десятилетие просто исчезнут. Только в трети сельских поселений численность жителей превышает 100 чел. и они относительно жизнеспособны. Еще один барьер – малочисленность городов, особенно крупных. Всего их в России 1090, а городов с населением более 200 тыс. чел. – только 93. Как следствие, роль крупных городов как центров развития окружающей территории ограничена. При этом масштабы экономически отсталой периферии огромны: даже в более плотно заселенной Европейской части страны в нее входят свыше 40% муниципальных районов.

Депопуляция привела к тому, что за период между переписями 2002 и 2010 гг. население сократилось в 82% субъектов РФ (68 регионах из 83), при этом почти в половине регионов население уменьшилось более чем на 5%. Попытки стимулировать рождаемость дали только краткосрочный эффект: уже в первом полугодии 2011 г. общий коэффициент рождаемости вновь начал сокращаться (11,9 рождений на 1000 населения по сравнению с 12,4 в первом полугодии 2010 г.). Миграция только усиливает концентрацию населения: в 2000 – 2008 гг. 60% чистой внутрироссийской миграции (разницы между прибывшими и выбывшими) пришлось на Московскую столичную агломерацию, еще 20% получили Санкт-Петербург с Ленинградской областью, а на всю остальную страну остаются крохи. Прибывающие в страну мигранты также оседают там, где есть работа, т.е. в крупных городах.

Развитие регионов определяется их конкурентными преимуществами (ресурсами, географическим положением, агломерационным эффектом, человеческим капиталом), а меры региональной политики, к сожалению, играют лишь второстепенную роль. Более конкурентоспособные регионы

⁷ Термин «выравнивание» российские органы власти уже не употребляют, понимая его нереализуемость.

выигрывают, в них выше уровень и динамика развития, а до кризиса 2008 г. – и приток инвестиций. В период экономического роста лидировали крупнейшие агломерации и новые нефтегазодобывающие регионы, а медленнее всего развивались удаленные и слабо освоенные регионы Дальнего Востока с миграционным оттоком населения. Конкурентные преимущества определяют географию инвестиций. За докризисный период лидерами по притоку инвестиций были нефтегазодобывающие и металлургические регионы, крупнейшие агломерации страны, регионы с лучшим географическим положением на путях глобальной торговли. Аутсайдерами по инвестициям стали полудепрессивные машиностроительные регионы, слаборазвитые республики и удаленные регионы Забайкалья и Дальнего Востока со слаборазвитой инфраструктурой и другими барьерами развития. Фактор конкурентных преимуществ в России работает в полную силу.

Россия, как и все другие страны, развивается неравномерно, но выводы о чудовищном неравенстве ее регионов далеки от реальности. Региональное неравенство в России выше, чем в Бразилии и Китае, не говоря уже о странах ЕС. Но дело в том, что часть российских регионов невелики по территории и численности населения и значительно меньше регионов других крупных стран догоняющего развития. Сравнение душевых показателей валового регионального продукта (ВРП) Ненецкого автономного округа, где добывается 13 млн. т. нефти на 43 тыс. человек населения, и республики Ингушетия, где статистически завышена численность населения⁸ и почти вся экономика, кроме бюджетного сектора, находится в тени, дает огромную разницу в 80 раз. Однако необходимая корректировка на ценовые различия в этих регионах сразу снижает неравенство почти вдвое. Экстремумы сравнивать некорректно, но для политиков это стандартный прием. При этом большинство российских регионов по уровню экономического развития различаются несущественно.

Существуют более корректные статистические методики оценки неравенства – коэффициент Джини и коэффициент вариаций. Расчеты Независимого института социальной политики, проведенные для регионального неравенства по ВРП, заработной плате, доходам населения и занятости, показывают разные тренды.

Межрегиональные различия по уровню жизни населения в 2000-е годы снижались: по денежным доходам населения – с начала 2000-х, по заработной плате – с 2002 г., когда было проведено массовое повышение зарплаты бюджетникам. Все последующие повышения заработной платы бюджетникам, хотя это не относится к мерам региональной политики, работали на смягчение региональных различий, поскольку доля занятых в бюджетной сфере наиболее высока в слаборазвитых регионах.

Вторым фактором выравнивания было отставание роста зарплаток в крупном и среднем частном бизнесе, который концентрируется в более развитых регионах. В условиях рыночной конкуренции частный бизнес не мог

⁸ По оценкам демографов, в переписи 2002 г. население Ингушетии было завышено на 100 тыс. чел.

угнаться за бюджетной сферой, куда перераспределялась часть нефтяных сверхдоходов государства, что позволяло быстрее наращивать зарплаты бюджетникам. Тренд смягчения региональных различий в доходах населения – в целом позитивный, он стимулирует рост человеческого капитала и мобильность населения отстающих территорий.

Нужно отметить, что экономическое неравенство регионов за последний десятилетний период экономического роста в целом усилилось. Это также нормальный тренд, особенно характерный для стран догоняющего развития. Снижение региональных различий душевого ВРП проявилось только со второй половины 2000-х вследствие перераспределения нефтяных сверхдоходов посредством резко возросших трансфертов из федерального бюджета слаборазвитым регионам. В 2008 – 2009 гг. выравнивающим фактором стал более сильный кризисный спад в относительно развитых регионах. Экономическое выравнивание не является позитивным трендом, оно означает, что более развитые регионы с конкурентными преимуществами росли медленнее слаборазвитых, живущих за счет трансфертов, которые стимулируют иждивенчество региональных властей.

Неравенство регионов по уровню занятости также менялось в соответствии с рыночными законами и отражало проблемы создания новых рабочих мест. В период экономического роста это неравенство усиливалось, так как новые рабочие места создавались в регионах с конкурентными преимуществами, а в период кризиса неравенство снижалось, поскольку кризис сильнее ударил по более развитым регионам. При этом в слаборазвитых республиках уровень безработицы остается стабильно высоким, так как новых рабочих мест создается мало, а приток молодежи на рынок труда растет.

Пространственные различия в России наиболее велики на внутрирегиональном уровне – между городами-центрами и депрессивными периферийными сельскими муниципалитетами. Они сформировались давно, привычны и очень устойчивы.

На развитие пространства России слабо или негативно влияют институциональные факторы. Особые экономические зоны малы по размеру и объему льгот, инвестиционные программы недофинансируются, многочисленные стратегии и программы развития остаются на бумаге и т.д. Кроме того, институциональные преимущества, как правило, не связаны напрямую с региональной политикой. Например, доля Москвы и Московской столичной агломерации чрезвычайно высока по многим экономическим показателям относительно ее доли в населении России. Но это следствие не только агломерационного эффекта (эффекта масштаба), но и сверхцентрализации власти и экономики, что приводит к сверхконцентрации налоговых доходов в столице и значительному отрыву доходов ее населения. Москва получает огромную ренту благодаря столичному статусу. Зарубежные исследования показывают, что во всех странах с авторитарным режимом столичный город, при прочих равных условиях, крупнее по размеру и сильнее стягивает бизнес, вынужденный тесно взаимодействовать с властью. В результате сверхцентрализации усиливается объективный агломерационный

эффект и формируется гипертрофированный центр, стягивающий ресурсы всей страны. Неудивительно, что Москва нелюбима всей остальной Россией.

Особые институциональные преимущества некоторых республик порождены политическими факторами, прежде всего страхом сепаратизма, типичным для федеральных властей. Татарстан до конца 1990-х гг. не платил налоги в федеральный бюджет, а затем ежегодно получал максимальную поддержку из федерального бюджета. Эта традиция «особых отношений» не прерывается и сегодня. Особые отношения с федеральным центром сложились и у Чечни, благодаря чему ее бюджетные доходы в душевом выражении на 15% выше средних по стране при минимальных поступлениях налогов от легальной экономики в бюджет республики. По тем же политическим причинам в последние два года выросла федеральная поддержка Ингушетии и Дагестана. Еще один особый институциональный фактор – политические пиар-проекты федеральных властей. В 2010 г. Приморский край в рамках подготовки к саммиту АТЭС получил 10% всех инвестиций из федерального бюджета, направленных в регионы. В первом полугодии 2011 г. эта доля выросла до 12%, а доля Краснодарского края достигла почти 13%. В результате два региона аккумулировали четверть всех инвестиций из федерального бюджета. Рациональных экономических объяснений этим сверхрасточительным политическим приоритетам не существует.

Анализ основных трендов и барьеров развития можно завершить следующим выводом: главная проблема России не в региональном неравенстве, а в институциональных барьерах, препятствующих развитию более конкурентоспособных территорий.

Региональная политика: бюджетные механизмы

Бюджетный федерализм – сложная и гибкая система. Общего канона межбюджетных отношений в федеративных государствах не существует. Мировой опыт демонстрирует многообразие, поскольку каждая страна разрабатывает свою модель бюджетного федерализма. В более общем виде можно различать конкурентный и кооперативный федерализм. Например, в США каждый вид налога закреплен за определенным уровнем бюджетной системы, штаты конкурируют за привлечение инвесторов, чтобы иметь больше доходных источников, а перераспределительные механизмы не играют заметной роли. В ФРГ более развитые земли перечисляют средства на поддержку менее развитых и этот механизм закреплен законодательно.

Разнообразно и закрепление налогов за разными уровнями бюджетной системы, но есть несколько общих правил:

- нестабильные или территориально дифференцированные налоги (например, сырьевая рента) идут в центральный бюджет;

- налоги на имущество граждан (недвижимость, землю) и малый бизнес идут в местные бюджеты, что стимулирует муниципальные власти создавать более комфортную среду проживания и улучшать условия для предпринимательства, иначе население и бизнес «голосуют ногами»;

- возможно расщепление одного налога между уровнями бюджетной системы, но лучшей практикой считается распределение «один налог – один уровень»;

- распределение налоговых и неналоговых доходов по уровням бюджетной системы должно соотноситься с полномочиями каждого уровня, т.е. не существует правила «все налоги вниз» или «все налоги вверх», а есть понятие оптимума, который может гибко меняться;

- не должно быть нефинансируемых мандатов (полномочия есть, а денег на их реализацию нет);

- помощь регионам и муниципалитетам должна оказываться по прозрачным критериям.

Правила простые и рациональные, но выполнить их оказалось трудно. Российская система межбюджетных отношений выстраивалась с большими сложностями, ей мешали политические и макроэкономические проблемы 1990-х, тяжелое состояние федерального бюджета, интересы групп, получающих доход от неформализованной системы перераспределения. Более фундаментальная проблема – сильнейшие различия в налоговом потенциале российских регионов и, особенно, муниципалитетов. Проблема объективна и не имеет решения в ближайшие десятилетия, особенно для муниципального уровня: периферийные муниципалитеты не могут существовать на мизерные налоги от копеечной недвижимости и неразвитого малого бизнеса, ограниченного низким платежеспособным спросом. Сильная дифференциация доходной базы накладывает серьезные ограничения на реформирование межбюджетных отношений в России.

Первая задача, решавшаяся в 1990-е годы, – упорядочение и институционализация финансовых отношений центра и регионов. Был создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), разработана формализованная методика выравнивания, в большей или меньшей степени учитывающая налоговый потенциал и бюджетные потребности регионов. Дотации из ФФПР на выравнивание бюджетной обеспеченности стали распределяться прозрачно, по формуле. Был разработан индекс бюджетных расходов, учитывающий различия стоимости бюджетных услуг в регионах. В целом, институциональный каркас системы межбюджетных отношений был отстроен к началу 2000-х.

Вторая задача – централизация рентных доходов и ликвидация внутренних оффшоров – решалась в первой половине 2000-х гг. Постепенно был централизован главный рентный налог – на добычу полезных ископаемых (НДПИ), ранее распределявшийся между центром и регионами в пропорции 50:50. В начале 2000-х годов этот налог давал более трети всех доходов бюджета нефтедобывающего Ханты-Мансийского АО, резко выделявшегося своей бюджетной обеспеченностью. Однако в 2003 - 2004 гг. был введен запрет на внутренние оффшоры: планка льгот по налогу на прибыль, поступающему в бюджет регионов, ограничена 4%.

В середине 2000-х решалась задача ликвидации нефинансируемых мандатов. Принятые Госдумой и региональными парламентами в 1990-е гг. популистские законы накопили обязательств в объеме, превышающем

доходы бюджета страны в 2,5 раза. В 2005 г. была проведена последняя крупная реформа межбюджетных отношений – так называемая «монетизация льгот» (122-ФЗ). Ее цели были рациональными – разобраться с непрозрачной системой льгот и нефинансируемых мандатов. Однако федеральная власть попыталась это сделать чужими руками, скинув на регионы решение тяжелой политической задачи снижения неисполнимых социальных обязательств. При реализации реформы доминировал фискальный приоритет экономии бюджетных ресурсов. Это и привело к протестам городского населения, наиболее пострадавшего от монетизации. Пришлось «залить» проблему деньгами. Именно с этой реформы началось возвратное движение к неформальным межбюджетным отношениям и все шире стало внедряться «ручное управление», достигшее пика в период кризиса 2009 г.

Одновременно было проведено разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, включая оба муниципальных уровня. Начались также реформы в здравоохранении и образовании, которые меняют не только систему финансирования, но и систему оказания услуг, стимулируя постепенное свертывание сети малокомплектных школ, фельдшерско-акушерских пунктов и небольших участковых больниц в депопулирующих регионах. Эти реформы еще не завершены.

В целом, в 2000-х гг. межбюджетные отношения решали двуединую задачу: максимальной централизации финансовых ресурсов и повышения контроля за расходами в регионах, а также фискальной оптимизации путем сбрасывания бремени социальных обязательств на регионы. При этом, если в начале 2000-х пропорции поступлений в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты регионов были близки к 50:50, то во второй половине 2000-х они составили 62:38 в пользу центра. Зависимость доходов консолидированных бюджетов регионов от федеральных трансфертов выросла с 11 – 13% в начале 2000-х до 19% в 2008 г., а в кризисный 2009 г. доля трансфертов достигла 27%. В 2010 г. в 15 регионах она превышала 50% доходов бюджета, а в Чечне и Ингушетии приближалась к 90%. Уровень дотационности российских муниципалитетов был еще выше: в среднем для городских округов он составил 48%, для муниципальных районов – 73%, для поселений – 66% (у поселений мало полномочий, поэтому и денег требуется меньше). В результате система межбюджетных отношений слабо стимулирует развитие регионов и муниципалитетов.

В качестве аргументов в пользу централизации обычно называют необходимость концентрации ресурсов в центре для более быстрого реформирования страны, а также необходимость контролируемого распределения трансфертов с тем, чтобы повысить эффективность расходов региональных и местных властей.

Есть, однако, и серьезные основания для критической оценки политики централизации. Во-первых, инструменты развития регионов в виде финансируемых преимущественно из федерального бюджета национальных проектов, федеральных целевых программ и др. показали крайне низкую

эффективность. Масштабное перераспределение привело к усилению иждивенчества и пассивности региональных и местных властей. Во-вторых, действенный контроль за распределением сотен видов целевых субсидий регионам оказался практически невозможным. В результате созданная система стала мощным источником коррупции в федеральных ведомствах, распределяющих субсидии.

К концу 2000-х в России сформировалась непрозрачная система «ручного управления». За 2005 – 2010 гг. доля дотаций на выравнивание, рассчитываемых по формуле, снизилась с 50% до 28% от всех трансфертов. Другие федеральные трансферты чаще всего выделяются на непрозрачной основе и непонятным образом распределяются по регионам. Лидерами дополнительного финансирования по непрозрачным критериям являются Чечня и Татарстан. За счет дотаций на сбалансированность, которые покрывают выпадающие доходы от централизации НДС, к ним добавилась Тюменская область. Трансферты из федерального бюджета на инвестиционные цели (федеральные целевые программы и бюджетные инвестиции) особо щедро подпитывали бюджеты той же Чечни, Приморского края, Татарстана, Калининградской области. Краснодарский край получил особые трансферты на развитие Сочи (более 7% доходов бюджета края), Санкт-Петербург – на строительство скоростной дороги (более 2% доходов бюджета).

В целом парадокс состоит в том, что российская система межбюджетных отношений непрерывно реформировалась и очень часто – в сторону улучшения. Но не бывает хороших межбюджетных отношений в плохих политических системах, поэтому непрозрачность и «ручное управление» стали доминирующими признаками взаимодействия центра и регионов, несмотря на немалые успехи в реформировании по образцу развитых федераций. Очистить их от налета лоббистской и коррупционной «ржавчины» вполне возможно. Дело за «малым» – нужно всего лишь поменять российскую политическую систему.

Отношения центра и регионов: административно-политические механизмы

Тренд централизации, пришедший на смену децентрализации 1990-х, обусловленной слабостью федеральных властей, начался с создания федеральных округов и института полномочных представителей президента в регионах (2000 г.). Первоначально их функции были, в основном, рациональны. Это был контроль за приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным (работа проделана за два года), а также контроль за структурами федеральных органов власти – прежде всего силовыми (милиция, прокуратура и даже ФСБ), которые в большинстве регионов были подконтрольны губернаторам. Федеральные силовые ведомства начали горизонтальную ротацию, перемещая руководителей этих структур в другие регионы.

После «зачистки» законодательного и силового полей полпреды ряда федеральных округов возглавили кампанию укрупнения, инициированную федеральным центром в 2005 – 2007 гг. С материнскими территориями объединялись автономные округа Приволжского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Однако кампания быстро выдохлась, встретив сопротивление со стороны властей и жителей республик Алтай и Адыгея, которые были назначены следующими в очереди на укрупнение.

После этого функции института полпредов сжались до организации в своем округе всевозможных совещаний (в том числе для высших чиновников федерального уровня) и отслеживания ситуации в регионах. Третья функция – составление тройки рекомендуемых лиц для назначения губернаторов – с 2009 г. перешла к региональным парламентам (а фактически – к партии «Единая Россия», которая имеет в них большинство).

Бюджетные полномочия и ресурсы на уровень федеральных округов не передавались, несмотря на просьбы полпредов. Попытки полпредств руководить экономической политикой и процессами экономической и инфраструктурной интеграции регионов провалились. При отсутствии ресурсов и квалифицированного менеджмента в полпредствах, а также заинтересованности в этом самих регионов, иначе и быть не могло. Сейчас эта структура фактически бесполезна и не знает, чем себя занять, кроме сбора компромата на региональные власти.

Наиболее радикальным шагом федеральных властей стала отмена выборов глав исполнительной власти субъектов РФ. По данным А. Кынева, за период с 2005 по август 2011 гг. поменялись главы 57 субъектов РФ, в 9 из них они менялись дважды или даже трижды (Иркутская область). Ранее избранных глав регионов остались только 26. Вместо прежнего губернатора из местных чаще назначался «варяг», представляющий федеральную элиту, – в лучшем случае он когда-то жил в регионе. Как правило, вслед за не знающим или плохо знающим регион губернатором-«варягом» приезжали его соратники, столь же далекие от местных проблем. Фактически шел процесс управленческой «колонизации». Мнение главы региона о выборе преемника учитывалось только при уходе губернатора на повышение (Тюменская область, Хабаровский край, Красноярский край), хотя в некоторых республиках федеральный центр шел на уступки региональным элитам из-за риска дестабилизации. Система назначений изначально не была прозрачной, но в 2010 – 2012 гг. она вообще перестала быть сколько-нибудь предсказуемой.

Создание сверхцентрализованной системы управления неизбежно потянуло за собой создание гипертрофированной и малоэффективной системы контроля сверху, поскольку был отменен необходимый для баланса любой системы контроль снизу (через выборы населением)⁹. Важнейшим индикатором для оценки работы губернаторов стали результаты выборов на

⁹ Одно из последних мероприятий с целью продлить жизнь отжившей системы – множество переназначений глав регионов в связи с обещанным возвратом к процедуре их выборов.

территории региона. Высокий показатель «Единой России» премируется экономически – выделением регионам дотаций, а наказанием за плохие электоральные результаты становится смещение губернатора. В качестве формализованного инструмента контроля с 2008 г. действует система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В 2010 г. эта система включала более 320 показателей, поэтапно сводимых в интегральный индекс. Качество оценки вызывает много вопросов у специалистов, равно как и то, что эта оценка эффективности деятельности губернаторов мало на что влияет. Однако экспертная критика властью игнорируется.

Местное самоуправление (МСУ) также стало жертвой централизации. Этот наиболее близкий к населению уровень принятия решений имеет многочисленные дефекты, обусловленные слабостью гражданского общества в России, срастанием власти и бизнеса и т.д. Российские власти пытались ликвидировать и муниципальные выборы, но лобовой отказ от них невозможен – Россия подписала Европейскую Хартию о местном самоуправлении. Однако был найден обходной способ: в конце 2000-х гг. в России началась кампания по переходу к системе управляемых выборов в МСУ. Законодательно разрешен выбор из разных моделей: прямые выборы мэра, выбор мэра из числа депутатов местного законодательного органа, выбор главы МСУ из числа депутатов при одновременном назначении сити-менеджера. Его назначает комиссия, треть которой состоит из представителей региональной власти. В конце 2000-х именно последняя модель стала доминирующей, поскольку она дала губернатору прямые рычаги влияния на МСУ в виде «своего» сити-менеджера. Система сити-менеджеров вводится под сильнейшим давлением, и МСУ фактически становится еще одним уровнем государственного управления.

Добавила проблем реформа МСУ, проведенная в 2005 г. В результате принятия федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления» и «О разграничении полномочий между уровнями государственной власти» была создана двухуровневая система МСУ: первый уровень – городские округа и муниципальные районы, второй – поселения, входящие в состав муниципальных районов. Федеральные власти считали, что создание муниципальных поселений приблизит МСУ к населению. Как и предупреждали эксперты, результат оказался плачевным:

- численность чиновников муниципального уровня удвоилась;
- 15% поселений фактически не выполняют никаких функций, а средства тратятся только на содержание администрации, которая просто не нужна;
- большинство регионов предоставило статус городских округов только самым крупным городам. Бюджетные и налоговые полномочия других городов, ставших городскими поселениями (а среди них немало достаточно крупных), сравнялась с сельскими поселениями¹⁰;

¹⁰ Некоторые регионы по-своему сопротивлялись реформе: так, в Сахалинской области, чтобы не создавать второй уровень, все районы стали городскими округами; в Свердловской области резко увеличились границы городских округов.

- в ходе реализации закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (131-ФЗ) региональные власти расправились с местным самоуправлением крупных городов, мэры которых конфликтовали с губернаторами. В результате перевода в статус городских поселений эти города лишились многих полномочий, а их бюджет – основных доходных источников¹¹. В 2010 г. в закон о МСУ внесено изменение (315-ФЗ), которое позволило передавать полномочия городского поселения-райцентра администрации всего района. На деле это означает, что райцентр теперь может быть «приватизирован» районной властью;

- из российской системы управления фактически исчезло понятие «город». В связи с уменьшением политической и финансовой самостоятельности городов ухудшились и возможности модернизации. Она всегда идет по иерархической системе городов – от более крупных к меньшим, но процесс тормозится, если барьеры высоки и городская среда деградирует из-за дефицита ресурсов.

Все эти институциональные изменения усиливают российскую традицию подавления политической конкуренции. Вместо диалога и поиска компромисса с обществом власти ищут способ избавиться от неподконтрольного им властного актора. Так, федеральному центру мешали избиравшиеся населением губернаторы, губернаторам мешают мэры региональных столиц, главам районов мешают главы райцентров.

Означенное свойство российской политической культуры – неспособность к диалогу – стало сильнейшим барьером развития во всех сферах, в том числе в региональной и муниципальной политике. У власти любого уровня отсутствует понимание того, что интересы «части» и «целого» никогда не совпадают полностью и что поиск компромисса является обязательной составляющей региональной политики.

Централизация политической системы приобрела сегодня законченный вид – маятник дошел до крайнего положения. Исторически в России периоды ведомственности и местничества всегда чередовались, и сейчас мы переживаем очередной кризис неэффективной ведомственности, оформленной на этот раз в виде вертикали власти и сверхцентрализации. Это означает, что скоро – в рамках циклической парадигмы – должен начаться путь обратно. Сегодня федеральные власти получили выгоды от сверхцентрализации, но политические риски и издержки этой системы нарастают, поэтому маятник неизбежно пойдет в другую сторону.

Коридор возможностей региональной политики

Робкие попытки бюрократической децентрализации управления уже начались, но вместо перехода к реальному федерализму и поддержке МСУ федеральные власти выбирают паллиативные меры: передачу регионам части федеральных полномочий вместе с субвенциями на их исполнение и

¹¹ Среди таких городов оказались Рыбинск, Ангарск, десятки других.

несущественное перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

Все это – частные меры. Российские власти по-прежнему не могут определиться с главным: балансом приоритетов пространственного развития. В выделении таких приоритетов существуют три идеологических подхода. При первом, рыночном подходе, инвестиции должны идти в более конкурентоспособные регионы, чтобы ускорять экономический рост всей страны. Часть возросших налоговых доходов перераспределяется на поддержку отстающих территорий, но в них также стимулируется развитие региональных центров, концентрирующих более высокий человеческий капитал, а также других мест, обладающих локальными конкурентными преимуществами. Функция поддержки населения слаборазвитых и депрессивных периферий перекладывается, в основном, на социальную политику.

При втором, геополитическом подходе, важнее всего контролировать рубежи, инвестируя в их развитие. Исходя из этого приоритета, федеральные власти финансируют долгосрочные программы развития Курильских островов, поддерживают особую экономическую зону в Калининградской области, пытаются расселять мигрантов-соотечественников на востоке страны, хотя пока это получается плохо.

При третьем подходе, ориентированном на выравнивание пространственного развития, приоритет отдается обеспечению более равномерного доступа к общественным благам для людей, живущих на территориях с разным уровнем развития. Очевидно, что второй и третий подходы являются наиболее затратными.

Как найти рациональный баланс? Если доминирует выравнивание, то как конкурировать с остальным миром и развиваться быстрее? Если ставка делается на конкурентоспособные территории, то не приведет ли рост регионального неравенства к усилению рисков дезинтеграции? Если силы и средства концентрируются на геополитических приоритетах, то что будет с развитием остальных регионов? Вопросы эти и в самом деле сложнейшие, требующие широкого обсуждения и поиска оптимального баланса.

Однако самые важные задачи регионального развития можно сформулировать и в ином, институциональном ракурсе. Тогда задач, которые требуют решения, останется всего три.

Первая – снижение барьеров для распространения по территории страны любых инноваций – от новых технологий потребления до современного образа жизни и системы ценностей. Рецепты решения такой задачи давно известны – это развитие городов, особенно крупных, которые способны транслировать инновации в менее крупные города и на периферию, а также развитие транспортной инфраструктуры для снижения экономического расстояния между центрами. К сожалению, эти направления так и не стали приоритетами российской региональной политики: города, будучи муниципалитетами, сидят на голодном бюджетном пайке из-за сверхцентрализации, а объемы дорожного строительства минимальны.

Вторая – рост мобильности населения. Люди хотят жить там, где им лучше, где комфортнее климат и среда обитания, больше возможностей найти хорошо оплачиваемую работу, получить качественные социальные услуги и т.д. Перемещаясь на более конкурентоспособные территории, мигранты улучшают собственную жизнь, ускоряют развитие принимающего региона и всей страны. Для роста мобильности необходимо снижать институциональные и финансовые барьеры в виде регистрации, неразвитого рынка ипотеки и дороговизны жилищных кредитов. Программ и обещаний (в том числе и данных совсем недавно) много, но барьеры, к сожалению, пока все те же.

При росте мобильности неизбежно меняется система расселения, население концентрируется в городах и пригородных зонах с более комфортными условиями жизни и лучшей доступностью рабочих мест и услуг. Процесс концентрации идет с советских лет. Однако у него есть и обратная сторона: территории, теряющие население, не могут сохранять всю существующую сеть учреждений социальной сферы. Ее сокращение неизбежно, но должно проходить не так, как это делается федеральными властями сейчас – форсированно и под угрозой наказания за так называемые «неэффективные бюджетные расходы». Перестройка сети бюджетных услуг вслед за сжимающимся населением – дело самих регионов, требующее тщательного учета местных условий. В развитых странах региональные власти учитывают еще и позиции разных групп интересов, в поисках оптимального решения ведут открытое обсуждение возникающих проблем. Еще одно следствие этого процесса состоит в том, что в условиях огромной межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации задача введения единых социальных стандартов не имеет экономически рационального решения на федеральном уровне. Значит и в этой сфере решение должны принимать регионы.

Третья, требующая решения задача, – стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал, и, одновременно, развитие горизонтального взаимодействия для решения общих проблем. Но конкурировать и взаимодействовать может только тот, кто заинтересован в результате, имеет ресурсы и полномочия, несет ответственность за свои решения. Сейчас же гораздо рациональней и эффективней конкурировать за федеральные трансферты.

Решение названных трех задач требует институциональных изменений, важнейшие из которых имеют непосредственное отношение к проблеме государственного управления. Это – *децентрализация* и *дерегулирование*. Децентрализация ресурсов и полномочий снижает барьеры и способствует развитию более конкурентоспособных регионов, в том числе улучшающих институциональные условия для бизнеса. Дергулирование позволяет регионам принимать решения самостоятельно с учетом местных условий.

Конечно, децентрализация имеет свои риски. Во-первых, неизбежно снизятся масштабы перераспределения из федерального бюджета, поскольку при децентрализации больше ресурсов останется в развитых регионах. Во-вторых, есть риск деградации системы управления в некоторых проблемных

регионах. И есть, наконец, политический аспект: вне реальной демократии такая система просто невозможна. А как будет голосовать «демос», выпущенный из рамок «суверенной демократии», – вопрос, жизненно важный прежде всего для сегодняшних «властей предержащих».

Однако если оставить в стороне политику и говорить только о технологических составляющих процесса, то надо отметить, что в нем есть и продолжают существовать инструменты федерального контроля «сверху», позволяющие при возникновении острых проблемных ситуаций перехватить управление и демпфировать риски плохого регионального менеджмента. Децентрализация – сложный процесс, но она дает шанс на смену политики соревнования регионов за федеральные трансферты политикой улучшения институтов и роста конкурентоспособности.

Конечно, для межбюджетных отношений важна не только децентрализация, но и изменение системы распределения федеральных трансфертов. Сейчас она препятствует развитию регионов, поскольку количество трансфертов и их «ручное» распределение достигли запредельного уровня. В «Стратегии 2020» предлагается начать «ремонт» межбюджетных отношений с повышения доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (ибо они прозрачны, так как считаются по формуле) как минимум до половины всех трансфертов регионам. Второй шаг – отказ от сотен субсидий, распределяемых разными федеральными ведомствами по непрозрачным критериям, сведение их к десятку широких целевых субсидий, которые регион может выбирать и использовать более самостоятельно. Таким образом, механизм выравнивания сохраняется, но при этом регионы будут иметь больше самостоятельности в использовании бюджетных средств.

Доходную базу субъектов РФ сложно увеличить при существующем распределении федеральных, региональных и местных налогов, хотя федеральную часть налога на прибыль давно пора отдать регионам в рамках децентрализации. Но в целом огромные различия налогооблагаемой базы регионов являются объективными ограничениями, поэтому в налоговой децентрализации не существует простых решений.

Аксиоматично, что децентрализация будет малоэффективной без реальной общественной демократизации, усиливающей контроль «снизу», со стороны гражданского общества и населения. Главный инструмент такого контроля – конкурентные выборы мэров и губернаторов, которые придется все же восстанавливать, чем власть вроде бы озаботилась. Восстановление института выборов дифференцирует страну по качеству управления: расширятся возможности для развития конкурентоспособных регионов, хотя и не всех, но возможна и деградация управления слаборазвитыми регионами. Этот риск должен быть демпфирован федеральными мерами контроля. Конечно, децентрализация и восстановление конкурентных выборов сами по себе не определяют улучшения институциональной среды, но они способствуют этому, как и появлению новых политиков в регионах. Риски электорального популизма очевидны и этим придется переболеть, пройдя, возможно, через несколько выборных циклов. К сожалению, за 2000-е годы

российские власти сделали многое, чтобы люди отучились думать, что также не улучшает стартовых условий для перемен.

Децентрализацию считают опасной, традиционно мотивируя это риском распада страны, но маловероятно, что процесс распада России может быть запущен региональными проблемами. Напротив, сегодня все более усиливающуюся угрозу распада создает неэффективная и тупиковая по своим целям политика сверхцентрализации и «ручного управления». А время не ждет: при все еще сохраняющейся огромной широте пространства России пространство возможностей для маневра власти неумолимо сжимается.