

В.И. Клисторин,

Новосибирский государственный университет

Ул. Пирогова, 2 Новосибирск, 630090

Институт Экономики и организации

промышленного производства СО РАН

пр. акад. Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия

e-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Введение. Федерализм как мировая тенденция

Преобладающей тенденцией в эволюции современных государств является постепенная децентрализация государственной власти, передача все большей части государственных функций от центра к регионам (Гранберг, 2000, с. 354). Некоторые исследователи говорят о настоящей федеративной революции, охватившей значительную часть мира (Watts, 1999, p. 13, Elazar 1991, p.6)

Наряду с тем, что придание регионам статуса автономных образований и расширение их полномочий позволяет решать (как представляется в настоящее время) ряд насущных политических задач, направленных на сохранение единства стран и представляющих определенные уступки региональным элитам и общественному мнению, имеются серьезные основания рассчитывать на получение непосредственных экономических эффектов от децентрализации принятия государственных решений и, тем самым, ускорения экономического роста и повышения его качества.

Однако в XX веке, да и в настоящее время, наблюдается множество случаев неэффективных федераций. Ряд из них распались, другие, к ним относится и Российская Федерация, пока не сформировали устойчивую базу стабильного экономического развития и их экономический рост сильно зависит от политических и внешнеэкономических факторов. С другой стороны, имеется ряд примеров унитарных государств, которые демонстрируют стабильный экономический рост.

Естественно, возникает вопрос о том, являются ли экономические эффекты федерализма столь значительными, что бы ими заниматься всерьез. Другими словами, не является ли увлечение идеями федерализма просто модой, более или менее удачной попыткой копирования внешних атрибутов более удачливых государств, например, США или Германии, которые добились впечатляющих экономических и социальных успехов, возможно, вовсе не в следствии широкой автономии своих составных частей, а в результате более фундаментальных свойств своих политико-экономических систем и грамотной политики правительств. Таким образом, вопрос состоит в том, являются ли эффекты федеративной организации страны значительными или относятся к «величинам второго порядка малости».

Для описания системы, позволяющей реализовать преимущества федерализма (в том числе экономические) в настоящее время введено специальное понятие «федерализм, сохраняющий рынок» или даже «федерализм, создающий рынок». Эти термины были введен несколько лет назад для обозначения такой системы федеративных отношений, которая бы поощряла конкуренцию между регионами по привлечению ресурсов, стимулировала бы местные власти в повышении конкурентоспособности собственных экономик и устраняла бы барьеры между регионами.

Экономические преимущества федеративной системы

В статье Б. Зайделя и М. Шротена (Региональная политика ..., 2000) дается краткое обоснование экономических преимуществ федеративной системы и бюджетного

федерализма. Одновременно приводятся аргументы в пользу ограничений полномочий и функций региональных правительств, например в политике стабилизации развития. Нами также исследовался этот вопрос (Клисторин, 2001).

Хотя образование и конституционное оформление всех современных федеративных государств имело под собой в большей степени политическое, а не экономическое обоснование, существует множество аргументов в пользу федеративного устройства государства. Основные гипотезы возникновения положительных федеративных эффектов сводятся к следующим:

Политическая устойчивость. В литературе часто отмечается, что существует конфликт между расширением перераспределительных функций государства, в чем заинтересована значительная часть населения и, разумеется, бюрократия, и социально-экономической устойчивостью общества. Центральная гипотеза состоит в том, что частичным разрешением этого конфликта может оказаться децентрализация государственного управления и государственных функций по производству общественных благ.

Рационализация разделения функций. Передача части полномочий по выполнению государственных функций вниз означает реальное смещение в сторону минимального государства на федеральном уровне при сохранении общего уровня производства общественных благ и государственного вмешательства в экономику. Это устраивает бюрократию и большинство населения. С другой стороны, производство общественных благ на региональном и местном уровне приобретает черты, сходные с производством частных товаров: здесь также присутствуют и ограниченность доступа к благам (для нерезидентов), и элементы конкуренции.

Повышение эффективности государства. Считается, что расширение самостоятельности и повышение ответственности региональных и местных властей стимулируют рост доходов последних и более рациональное их использование. При этом в отличие от центрального правительства они не могут переступить определенные границы разумности в аккумуляции ресурсов в силу открытости региональной экономики. Рациональность расходов гарантируется большей зависимостью региональных и местных властей от налогоплательщика как от избирателя, более точным определением местных условий и местных потребностей.

«Теорема о децентрализации», утверждает, что «если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решений в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее децентрализованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности» (Якобсон, 1996, с. 201).

Снижение трансакционных издержек. Очевидно, что если децентрализация требует издержек, то можно сравнить издержки и выгоды от децентрализации и выбрать эффективную модель. Эффект от децентрализации тем выше, чем больше межрегиональные различия в спросе на определенные общественные блага и ниже эластичность спроса на них. Издержки же от децентрализации (если они возникают), состоят в потере части экономии от масштаба в сфере управления и в сфере производства общественных благ.

Следующим аргументом в пользу децентрализации является так называемая **гипотеза Тибу**, утверждающая, что «при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, поскольку создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений» (Якобсон, 1996, с. 293).

Субсидии и софинансирование влияют на «цены» общественных благ и, тем самым, позволяют расширять их производство сверх пределов, оптимальных в случае национальной экономики. Поскольку в литературе постулируется принцип демократического голосования по поводу объемов предоставления общественных благ, то очевидно, что таким путем можно влиять на результаты голосования и добиваться очевидных политических выгод. Это

влияние будет тем больше, чем меньше субъектов в рассматриваемой федерации и чем ниже их дифференциация социально-экономического положения.

Снижение издержек принятия государственных решений. Если внешние издержки принятия индивидуальных решений представляют собой убывающую функцию от числа индивидов, принимающих данное решение, а издержки согласования решений представляют растущую функцию, то степень децентрализации процесса принятия решений определяется минимумом суммарных общественных издержек при принятии решений. Введение дополнительного уровня согласования части решений позволяет снизить общие издержки.

Встроенная оптимизация размеров государства. Если общественные издержки и издержки на управление являются функцией степени государственного участия в принятии решений, то «оптимальное присутствие» государства соответствует минимуму суммы издержек. Несложно показать, что введение децентрализации в принятии решений в соответствии с федеративными принципами приведет к частичному снижению издержек принятия решений.

Вместе с тем, федерация, понимаемая как непрерывный переговорный процесс повышает транзакционные издержки при принятии решений. В результате «оптимальные» масштабы государственного вмешательства могут существенно возрасти.

Проблемы экономической и правовой асимметрии субъектов федерации и бюджетный федерализм

Под экономической асимметрией понимается возможность регионов воздействовать на структуру производства и распределения благ таким образом, что итоговое распределение потребляемых благ становится устойчиво неравномерным. Под правовой асимметрией понимается существенно различная степень автономии регионов в решении вопросов своего развития, а также способность и результативность их воздействия на политику государства в целом.

В большинстве федераций наблюдается фактическая экономическая и политическая асимметрия регионов. Наиболее гомогенной считается Германия, к наиболее асимметричным федерациям относится Россия. Частично асимметрия может объясняться существующим административно-территориальным делением, поскольку в небольших регионах труднее реализовать эффект масштабов, а голос этих регионов менее слышим при определении федеральной политики.

Под дифференциацией уровней социально-экономического развития понимаются существенные различия основных макроэкономических параметров регионов в расчете на 1000 жителей. На масштабы дифференциации несомненно влияет экономическая и правовая асимметрия регионов. Играет значительную роль накопленный инфраструктурный и производственный потенциал, региональные воспроизводственные циклы и даже субъективные факторы. Но имеются и внеэкономические причины асимметрии, связанные с историческими традициями и национально-культурными особенностями отдельных регионов. Возможны две основных модели правовой асимметрии: когда большую автономию и больший вес при решении общегосударственных вопросов получают более сильные или, наоборот, более слабые регионы. Единственным условием является то, чтобы политическая асимметрия была результатом общественного консенсуса и имела законодательное оформление, а не вводилась в одностороннем порядке или в результате негласных соглашений.

Бюджетный федерализм, по общему убеждению, может быть эффективным, если:

- децентрализовано принимаемые решения относятся к предоставлению тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории;
- локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной локализацией издержек, что означает определенную степень согласия жителей региона платить за получаемые блага;

- предпочтения в отношении локальных общественных благ менее дифференцированы внутри регионов, чем среди населения страны в целом.

Бюджетный федерализм сводится к созданию устойчивой системы межбюджетных отношений и проведению региональной политики. Выбор соотношения инструментов определяется как степенью централизации финансовых ресурсов государства, так и остротой проблем, прежде всего, степенью асимметрии и дифференциации регионов. Помимо описанных выше объективных причин, последняя определяется макроэкономическими тенденциями, а также особенностями принятой налоговой системы. Их можно сгладить как макроэкономическим регулированием, региональной политикой, так и совершенствованием административно-территориального деления, налоговой системы и налоговой политики.

Целью межбюджетных отношений является сглаживание территориальных различий в потреблении общественных благ, что в реальной жизни подменяется выравниванием душевых уровней бюджетных расходов или бюджетной обеспеченности. Региональная политика направлена на выравнивание территориальных различий в условиях жизни населения и деловой активности. На практике это означает сближение макроэкономических показателей, таких как удельные размеры ВРП, уровень безработицы, в том числе долговременной, доходов населения и др.

Поскольку источником ресурсов в обоих случаях является бюджет, а макропоказатели и параметры бюджета связаны между собой, цели и результаты межбюджетных отношений и региональной политики часто смешиваются. Различия состоят в том, что во-первых, цели все-таки различны, во-вторых, межбюджетные отношения это отношения только между уровнями власти, а региональная политика включает отношения между органами власти и другими субъектами, в третьих, существенно различается временной горизонт. При значительной дифференциации социально-экономических параметров развития регионов региональная политика оказывается предпочтительнее.

Главные претензии к системе межбюджетных отношений и региональной политики в России обычно сводятся к непрозрачности системы отношений, некачественной методической базе, неэффективности и дестимулирующей роли администрирования финансовых потоков. Вне зависимости от степени аргументированности каждого из тезисов, можно привести множество примеров, их подтверждающих.

Экономический рост в России

Если рассуждения о преимуществах федеративной системы верны, Российская Федерация должна демонстрировать большую эффективность в сравнении со своими соседями по СНГ, поскольку имеет ряд преимуществ по сравнению с другими постсоветскими государствами. Среди них выделим:

- более глубокие традиции государственности и более опытный и квалифицированный персонал в системе управления;
- более высокое качество рабочей силы;
- огромные природные ресурсы при исключительном их разнообразии;
- более масштабную и более диверсифицированную экономику, что позволяет использовать эффект масштабов.

Индикаторами этих эффектов могли бы служить более высокий уровень доходов, в частности, душевых объемов ВВП, более высокая и стабильная динамика ВВП. Фактическая же картина за последнее десятилетие была скорее обратной. Хотя Россия продолжает занимать лидирующие позиции в СНГ по душевым показателям ВВП и доходов, она отстает по темпам роста этих и других макропоказателей. Переход от стадии падения к стадии роста ВВП в России начался в одной из последних среди государств бывшего СССР, и лишь в 1999 г. она была в лидерах по темпам роста ВВП среди рассматриваемых стран (Гайдар, 2003, с. 5),

Вместе с тем, судя по официальным данным о темпах роста ВВП, экономический рост в России в последние 5 лет является максимальным за последние 50 лет. Но он начался после глубокого падения и сопровождался резким усилением дифференциации доходов населения и социально-экономической ситуации в регионах России (Евстигнеева, Евстигнеев, 2003, с. 65). По мнению А. Илларионова «Нынешний экономический бум не дает никаких оснований для самоуспокоения, хотя бы потому, что если в 2000-м году Россия из 209 стран по темпам экономического роста находилась на 9 месте, то в 2001 опустилась на 49, а в 2002 г. - на 61-е». Среди стран СНГ Россия в 1999 - 2000 гг. находилась на 3-м месте, уступая только Туркмении и Азербайджану, а в 2002 г. заняла только 10-е место. Доход на душу населения в Китае в: 1978 г. был в 5 раз ниже российского, а в 2002 г. - всего на 50 %.

А. Илларионов считает, что все дело в величине российского государства (уровне налогообложения, так называемой бюрократической ренте, тарифах на газ, электроэнергию, железнодорожные перевозки и так далее). По его мнению, она была наиболее низкой за весь последнее десятилетие в 1999 - 2001 гг. Доля консолидированного бюджета составляла в среднем 33,4 % ВВП и, соответственно, экономический рост был наиболее быстрым. В 2002 г. уровень государственных изъятий составил уже 37% и темпы прироста экономики оказались почти в два раза ниже. Отсюда и радикальное предложение А. Илларионова: «Для того, что бы Россия могла сократить экономический разрыв с Китаем, необходимо сократить уровень расходов расширенного правительства до 20% ВВП»¹.

Следует сразу отметить, что доля консолидированного бюджета в российском ВВП недостаточно корректно отражает роль государства. По нашим оценкам вместе с другими фондами, указанными и не указанными А. Илларионовым она почти в два раза выше.

Но наша позиция состоит в том, что не доля государства и, тем более, доля консолидированного бюджета в ВВП определяют параметры долгосрочного экономического роста. Большее воздействие на экономический рост имеют эффективность государственных расходов, упорядоченность и прозрачность макроэкономической политики и отношений между государственным и негосударственным секторами экономики.

В упомянутой выше статье Е. Гайдар выделяет три точки зрения на природу экономического роста в России:

- политическая стабилизация и структурные реформы;
- девальвация рубля и изменение условий внешней торговли;
- восстановительный рост.

Сам он придерживается последней точки зрения. В частности, спад трактуется как очистка экономики от товаров и услуг, которые в рыночной экономике не востребованы и потому носит «естественный» характер. При этом закрываются глаза на то, что и в смешанной экономике государственные программы могут быть неэффективны в долгосрочном плане, а частный сектор в силу своей фундаментальной природы должен экспериментировать и, следовательно, совершать ошибки.

Всякая реформа должна, разумеется, приводить к структурным перестройкам экономики, но изменение институциональной структуры эффективно только тогда, когда в результате в экономический оборот вовлекаются новые ресурсы и появляются новые возможности. В ином случае мы станем на точку зрения Н. Бухарина и Е. Преображенского, которые ввели понятие «издержек революции».

Восстановительный рост обладает рядом характеристик, важнейшая из которых – затухающие темпы роста. Вроде бы все подтверждает гипотезу Е. Гайдара, однако, следует усомниться. Во-первых, гипотезы не альтернативны. Во-вторых, идея восстановительного роста, равно как и спада, вызванного изменениями институциональных условий, хорошо работают в закрытых экономиках. В третьих, возможны и другие точки зрения на российский экономический рост. С этой точки зрения гораздо более информативна статья А.

¹ Интервью с А. Илларионовым опубликовано в Интернет (www.strana.ru 25.06.03)

Брича в том же номере. Е. Ясин считает, что ключевым фактором экономического роста в России была не девальвация рубля и даже не высокие мировые цены на нефть, а улучшающийся инвестиционный климат и твердая вера в то, что правительство не станет вмешиваться в дела частного бизнеса.

Именно в этом контексте следует рассматривать реформу федеративной системы и результаты в целом более стабильной и внятной налогово-бюджетной политики после 1998 г.

Федерализм и экономический рост: Россия и Китай

Вопрос о факторах роста в российской экономике и связи экономического роста с институтами федерализма был поставлен в статье О. Бланшара и А. Шлейфера «Федерализм с политической централизацией и без нее: Китай против России» (Blanchard., Shleifer, 2001). Авторы отмечают, что местные органы власти Китая активно способствуют росту числа новых фирм. В России же типична ситуация, когда местные органы власти препятствуют этому посредством системы налогообложения, государственного регулирования или коррупции. В Китае (в отличие от России) центральное правительство достаточно сильное и дисциплинированное, чтобы заставить местные органы власти положительно влиять на развитие фирм, но еще более важным фактором, по мнению авторов, является политическая централизация.

Различия в темпах роста ВВП России и Китая авторы в основном объясняют темпами развития частного сектора, а динамику последнего они объясняют политикой местных властей. В статье выдвигаются две гипотезы, объясняющие поведение местных органов власти в России. Первая состоит в том, что местные органы власти выражают интересы крупных предприятий советского периода (первичных держателей ренты). В этом случае местные органы власти заняты тем, чтобы трансформировать эти предприятия и уберечь их от конкуренции вновь создающихся предприятий. Вторая гипотеза заключается в том, что местные органы власти искусно используют административную неразбериху и пытаются получить ренту от новых предприятий, делая частный бизнес невыгодным, по крайней мере, легально.

Обе гипотезы не являются взаимоисключающими, но возникает вопрос, почему же в Китае было по-другому. Здесь выдвигаются также две гипотезы.

Первая заключается в том, что держатели ренты в Китае гораздо слабее, чем в России. Вторая гипотеза основывается на силе центрального правительства в Китае, где реформы проходят под жестким контролем Коммунистической партии.

В отличие от Китая, реформы в России проходили в условиях слабости центральной власти, которая не смогла установить четкие правила распределения результатов развития.

По мнению авторов региональные власти имеют выбор: либо способствовать развитию, ограничивая передачу ресурсов государству и бывшим государственным структурам, позволить создание и развитие новых частных фирм, либо остановить развитие, передавая ресурсы старым предприятиям и/или препятствуя созданию новых фирм.

Предполагается, что центральное правительство страны проводит политику развития используя два основных механизма: «пряник» и «кнул». Далее формализуются индикаторы, отражающие величину «кнута» и «пряника».

- «пряник» состоит в том, что центральное: правительство определяет долю годового дохода, передаваемого местным органам власти.
- «кнул» заключается в способности центрального правительства влиять и корректировать политику местных органов власти.

Очевидно, что последнее зависит от того, являются ли руководители местных органов власти выборными или назначенными. Если они назначены, то вероятнее всего, размеры «кнута» велики и зависят только от центрального правительства. В случае выборности региональных лидеров, размеры «кнута» меньше и зависят от возможности влияния

центрального правительства на исход региональных выборов. Чем сильнее «кнут» и чем больше «пряник», тем выше потенциал развития и тем вероятнее, что местные органы власти предпочтут политику роста.

Если перспективы роста хорошие и местным властям гарантирована стабильность, с тем что бы воспользоваться плодами экономического роста, они выбирают политику роста, в ином случае они будут тратить время и ресурсы на поддержание старых предприятий и инфраструктуры, стремясь ограничить безработицу и развал «подведомственного» хозяйства.

Подтверждением того, что политика региональных властей действительно часто вредила экономическому росту являются многочисленные публикации в СМИ, посвященные установлению контроля властей над финансовыми потоками в регионах, судьбе инвестиционных проектов, финансируемых из бюджета, многочисленные межрегиональные сравнения и т.д. Вместе с тем, гипотеза о том, что местные власти в ряде регионов «захвачены» крупными «старыми» предприятиями является слишком сильной. Природа власти в России такова, что политическая власть создает условия для экономического влияния, а не наоборот. Гораздо убедительнее звучит гипотеза о том, что в тех регионах, где власти больше ценят политический и финансовый контроль над предприятиями, расположенным на их территории, они проводят политику фактически сдерживающую экономический рост. Сомнительной представляется версия, о том, что центральное правительство всегда выбирает политику стимулирования роста. Фактическое развитие России до 1998 г., в частности проводившаяся тогда налогово-бюджетная политика, опровергают это утверждение. Кроме того, в России местные власти практически всегда копировали (в меру своих возможностей) политику центра, что также заставляет сомневаться в обоснованности модели.

Далее авторы утверждают, что поскольку центральное правительство в обеих странах располагает крайне незначительными ресурсами для использования политики «пряника», именно различия в политическом контроле региональных властей объясняют различия в результатах реформ в России и Китае.

В результате анализа авторы делают ряд выводов, касающихся Китая, России и экономической теории федерализма. Что касается Китая, то выводы очевидны: конкурентоспособная польза «федерализма, защищающего рынок» очень сильно зависит от политической централизации.

Что касается России, то делается вывод о фактической гибели федерализма из-за политической децентрализации. Снижение налогов, ответственная бюджетная политика, совершенствование межбюджетных отношений и разделение полномочий полезны, но недостаточны для стимулирования местных органов власти для выбора в пользу политики развития.

Авторы рекомендуют для России политическую централизацию, для чего необходимо создание национальных партий, имеющих влияние на губернаторов или усиление административного контроля со стороны центра, использование естественных монополий в качестве «кнута». Авторы предупреждают, что централизация может также приостановить развитие демократических процессов в стране. И, все-таки России необходима некая форма политической централизации для перехода к устойчивому росту.

Последний вывод относительно федерализма в целом не нов и заимствован у Райкера (Riker, 1964): экономическая выгода децентрализации, обеспечивается в основном политической централизацией. Без нее проведение региональной политики слишком сложно и даже не осуществимо только средствами ответственной макроэкономической и налогово-бюджетной политики.

Л. Полищук (Полищук, 2003) также возлагает значительную долю ответственности за трудности в экономическом развитии России на региональные власти: «Региональные администрации зачастую вводили прямые торговые барьеры, препятствуя межрегиональной миграции трудовых ресурсов, деятельности банков... и попыткам пришлых бизнесменов

получить контроль над местной промышленностью... Мешанина из региональных институциональных режимов, зачастую сильно отличавшихся друг от друга, создавала барьеры, хотя и скрытые, но не менее вредные для единства экономического пространства России». Он также солидарен с коллегами в оценке результатов российского федерализма: «Можно утверждать, что российский эксперимент с децентрализацией государственной власти провалился, и уже по этой причине рецентрализация оправдана».

Следует четко различать политическую централизацию и централизацию власти и государственных финансов, особенно в налогово-бюджетной сфере. Первая подразумевает усиление политического контроля и ответственности за принимаемые решения на всех уровнях власти, вторая означает лишь концентрацию власти и ресурсов в руках центральной власти. Первая фактически означает децентрализацию полномочий при консолидации идеологии центральной и региональных элит, социально-экономической и финансовой политики на разных уровнях власти, а также гарантии выполнения властями всех уровней взятых на себя обязательств, вторая – переход к унитарному государству со слабым общественным контролем.

Краткая история становления бюджетного федерализма в РФ

Статья О. Бланшара и А. Шлейфера была написана в 1999 г., т.е. еще до реформ, проводимых администрацией В.В. Путина. С этой точки зрения полезно изложить историю федеративных отношений в России, включая и последний период. Ранее нами было показано, что формирование российского федерализма пережило ряд этапов (Клисторин, Селиверстов, 2002).

Коротко эти этапы можно охарактеризовать следующим образом:

Ранний этап (до 1994 г.). Он характеризовался:

- назначением губернаторов;
- политикой фактического невмешательства федерального центра в дела регионов;
- полной неопределенностью в сфере разделения доходных и расходных полномочий между уровнями власти;
- крайней степенью неупорядоченности расходных полномочий и межбюджетных отношений.

В нагрузку к почти неограниченным полномочиям («берите столько власти, сколько сможете») федеральный центр постоянно перекладывал на регионы все новые финансовые обязательства не подкрепляя их доходными источниками. Кроме того, федеральный центр систематически не выполнял взятые на себя обязательства в отношении регионов.

Промежуточный этап (1994 - 1998 гг.) характеризовался двумя противоречивыми процессами. С одной стороны, подписывались договора между федеральными и региональными органами власти о разграничении предметов ведения и полномочий, что неизбежно расширяло права регионов при усилении асимметрии в налогово-бюджетной сфере, с другой, делались попытки унификации межбюджетных отношений. В качестве компенсации за эту унификацию была введена выборность губернаторов и их включение в федеральную политическую элиту посредством членства в Совете Федерации.

Современный этап начался с кризиса 1998 г., который почти разрушил бюджетную систему страны. Но уже в следующем году бюджетная политика как на федеральном, так и на региональном уровнях становится более ответственной и эффективной. Были приняты Налоговый и Бюджетный кодексы, которые при всех своих недостатках существенно стабилизировали ситуацию и ограничили произвол властей в налогово-бюджетной сфере. Начинается отказ от безденежного исполнения бюджетов (использования взаимозачетов и суррогатных схем) и переход на казначейскую систему исполнения бюджетов.

Провозглашенная Президентом РФ политика укрепления вертикали власти и, главное, практические шаги в этом направлении вместе с перечисленными выше принципиальными

изменениями в институциональной сфере практически означали создание новой системы федеративных отношений:

- был реформирован Совет Федерации, из которого были удалены региональные лидеры, а для губернаторов членство в законодательном органе было заменено членством в совещательном Государственном совете.
- была введена система федеральных округов и назначены полномочные представители Президента РФ в них, что должно было вывести представительства федеральных органов власти из под влияния региональных властей, а также ликвидировать противоречия между федеральными и региональными нормативными актами.
- была создана правовая основа для отстранения региональных лидеров от власти;
- в результате практических действий ушли со своих постов ряд губернаторов, одновременно другим было предоставлено право избираться на новые сроки;
- предприняты практические шаги по формированию и усилению роли политических партий при сокращении их числа;
- в результате реформы налоговой системы и системы межбюджетных отношений была проведена централизация государственных финансов, в частности, доля доходов федерального центра в консолидированном бюджете возросла с 50 до 60 %;
- были ликвидированы или ограничены в возможности внутренних офшоров: отдельных регионов, таких как Ингушетия или Калмыкия, ЗАТО и г. Байконур;
- была в целом реализована «Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999 г. и на период до 2001 г. и утверждена «Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 г.»;
- началась работа по законодательному разграничению компетенции между уровнями государственной власти и органами местного самоуправления;
- началось обсуждение и первые шаги на пути укрупнения субъектов РФ и уменьшения их числа.

Новый федерализм

Проведение в жизнь даже первых и не далеко не всегда удачных шагов по реформе федеративной системы в России принесли плоды в виде экономического оживления в регионах. Данные мониторинга, проводимого Минэкономразвития РФ, показывают, что в большинстве регионов наметились благоприятные тенденции. На фоне централизации бюджетных ресурсов по данным Минфина РФ темпы роста налоговых доходов в субъектах РФ близки, а в 2002 и первой половине 2003 г. опережают темпы роста ВРП. По тем же данным, более сбалансированными стали бюджеты субъектов РФ, что объясняется повышением действенности норм, зафиксированных в Бюджетном кодексе РФ и переходом на казначейскую систему исполнения бюджетов.

Еще более обнадеживающие данные содержатся в периодической печати и сообщениях СМИ, когда публикуются данные о движении российского капитала (обычно именуемого московским) в регионы. Если раньше местные органы власти всячески препятствовали реализации проектов иногородних фирм, то теперь такая экспансия капитала скорее приветствуется. Все чаще крупные фирмы отказываются вносить «плату за вхождение в регион».

Постепенно преодолевается противоречие между высокой формальной централизацией межбюджетных отношений и высокой неформальной автономией субфедеральных властей, о чем писали Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. в статье «Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок». (Лавров и др., 2001 с. 51).

Таким образом, реформа федерализма в России в последние годы проводится путем резких изменений как формальных, так и неформальных институтов. Это создает ряд проблем для будущего федерализма в России.

В целом положительно оценивая действия федерального центра по реформированию федеративных отношений необходимо указать на ряд угроз. Частично на них указал Л. Полищук, утверждая, что российская реформа «трансформирует федеративное государство в квази-федерацию...». Он отмечает неизбежность вмешательства центра в оперативную работу региональных властей, трудности, связанные с учетом местных особенностей, исполнением жесткого законодательства, неизбежность ошибок и проблемы с контролем в силу большого числа регионов и проблемы асимметрии информации. Он также указывает на длительность и трудность выбранного пути реформирования отношений между центром и регионами и на неоднозначность результатов такого реформирования.

Он считает, что в изменившихся условиях руководству страны следовало бы пересмотреть свою политику централизации и дальнейшего «усиления вертикали власти».

Мы неоднократно отмечали проблемы, которые порождены как недостатками существующей системы федеративных отношений, так и действиями центра по их изменению. Назовем некоторые из них.

Реформа налоговой системы. Последние изменения, внесенные в Налоговый кодекс, частично направлены на решение давно назревших проблем. Сокращение числа налогов, снижение налоговых ставок и сокращением льгот приводят к тому, что региональные и местные власти лишаются серьезного инструмента социально-экономической политики, особенно в отношении малого бизнеса, повышения инвестиционной привлекательности регионов, решения проблемы борьбы с долговременной безработицей, а по большому счету - решения проблемы сокращения региональных неравенств.

Реформа бюджетной системы. Жесткость Бюджетного кодекса пока не привела к заметному повышению эффективности использования бюджетных ресурсов. Более того, именно жесткость законодательства, по-видимому, привела к новому витку внебюджетной и квазибюджетной активности региональных и местных властей. Выход видится в повышении прозрачности управления региональными общественными финансами, использовании механизмов периодической оценки эффективности действующих и принимаемых программ, внедрении элементов ответственного менеджмента.

Федеральные округа и аппараты полномочных представителей Президента РФ. Прежде всего, за прошедшие годы не до конца стали понятны их функции. Помимо очевидных функций, таких как дублирование функций судов и органов прокуратуры по надзору за законодательством и правоприменительной практикой в субъектах РФ, контрольной и информационно-аналитической работы, дублирующей функции других ведомств и координации деятельности федеральных ведомств, вырисовываются еще несколько:

- *представительские функции.* Можно много говорить о важности протокола, но он вряд ли скажется на развитии регионов, за исключением, быть может, столиц округов;
- *стратегическое планирование в федеральных округах.* Указанные институты идеально подходят для этой функции и могут служить переговорной площадкой для формирования консенсуса для региональных и федеральных элит и бизнеса. Но пока этот механизм срабатывал скорее неудовлетворительно;
- *лоббирование региональных интересов в федеральных органах власти.* При создании федеральных округов была дискуссия о том, чьи интересы будут защищать аппараты полномочных представителей Президента: федерального центра в регионах или регионов в центре. Ясного ответа на этот вопрос нет и сейчас. Несомненно, федеральные округа стали более эффективным механизмом взаимного

информирования федеральных и региональных властей и переговорной площадкой для согласования интересов;

- *решение кадровых вопросов в регионах.* Необходимость вывода кадровых решений по номенклатуре должностей федеральных ведомств в регионах из под контроля региональных властей давно была очевидной для центра. Но, как показывает практика, при этом часто для достижения практических целей используются не только и не сколько правовые, сколько полуправовые методы и механизмы.

Реформа межбюджетных отношений и разделение полномочий. До сих пор принципиально не решен вопрос о выборе модели федерализма в России. Такие меры как повышение жесткости бюджетных ограничений, введение механизмов софинансирования и разграничение полномочий и т.д., говорят о системе конкурентного децентрализованного федерализма. С другой стороны, усиление централизации бюджетных ресурсов, расширение программ поддержки регионов и т.д. свидетельствуют о выборе другой модели.

Действующее законодательство и, особенно, правоприменительная практика оставляет значительные возможности для региональных властей не платить по своим обязательствам, что ослабляет бюджетные ограничения и подрывает инвестиционный климат не в меньшей мере, чем неразделенность полномочий. По-прежнему, недостаточно разделены полномочия законодательной и исполнительной властей в бюджетном процессе на региональном и местном уровнях, что усугубляет проблему «всплесков» популизма в рамках политического цикла. Наконец, любая теоретически стройная схема легко разбивается из-за усиливающейся экономической и социальной неоднородности субъектов РФ.

Проведенные в последние годы реформы системы власти в стране и системы федеративных отношений удивительно совпадают с идеями и рекомендациями, опубликованными в статье О. Бланшара и А. Шлейфера. Усиление возможностей влияния федерального центра на политику региональных властей (увеличение «размеров» и «пряника», и «кнута») привело к резкому изменению политики региональных властей. Федеральные власти демонстрируют в гораздо большей степени, чем ранее, положительные примеры ответственности за принятые на себя обязательства, а экономический рост внушил определенный оптимизм и региональным властям, и бизнесу. Приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством (было отменено или изменено по разным данным от 1,5 до 4 тыс. региональных нормативных актов), частичное устранение межрегиональных барьеров, ослабление влияния региональных властей на деятельность федеральных чиновников в регионах, принесло заметные плоды в виде ускорения экономического роста в России. Гипотеза о том, что темпы восстановительного роста в России должны падать не подтверждается данными по результатам развития экономики страны в 2003 г. Замедление темпов роста во второй половине 2001 г. – 2002 г. скорее всего означало проявление циклического спада, связанного со структурной перестройкой экономики на фоне благоприятной внешней экономической конъюнктуры. Наоборот, экономический рост в России в 2003 г. шел на смешанном фоне высоких цен на нефть и стагнации мировой экономики.

Количественные оценки вклада реформы федеративных отношений в экономический рост крайне сложны, но, этот вклад представляется весьма существенным. Поскольку динамика цен на энергоресурсы объясняет менее половины прироста ВВП страны, рост числа занятых происходит в основном за счет сокращения скрытой безработицы, а чистые инвестиции по-прежнему крайне незначительны, то, скорее всего, основными факторами экономического роста являются повышение качества управления, реструктуризация предприятий и, в результате, повышение эффективности использования ресурсов. Косвенным подтверждением этого тезиса является рост эффективности инвестиций в основной капитал, рассчитанной на основании прироста ВВП на рубль инвестиций, примерно в 1,5 раза в 2001-2003 гг. по сравнению с 1999-2000 гг.

Другим косвенным подтверждением данного тезиса являются статистические данные о росте чистых налогов в ВРП в более чем половине регионов страны и рост сбалансированности региональных бюджетов. Повышение объемов доли чистых налогов в ВРП означает снижение масштабов субсидирования предприятий, что в российских условиях приводит к выравниванию условий конкуренции и росту инвестиционной привлекательности регионов. В том же направлении действует и более ответственная бюджетная политика. Несомненно, все это сказывается на темпах структурной перестройки экономики, которая не могла бы продолжаться без реформы федеративных отношений.

Мнение о фиаско российского федерализма преждевременно. Конечно, «эффективная политика», проводимая администрацией В.В. Путина, таит много угроз социально-экономического характера, в том числе и угрозу превращения России в унитарное государство. Но, во-первых, такая политика, похоже, задает более точные ориентиры и внушает оптимизм региональным властям и бизнесу. Во-вторых, если исходить из гипотезы циклического развития федеративных отношений, использование нынешних механизмов политического контроля оправдано в качестве паллиативного решения проблемы до тех пор, пока не будут созданы условия для нового этапа децентрализации принятия решений.

Литература

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
2. Elazar D.J. Exploring federalism. Tuscaloosa, Alabama & London: The University of Alabama Press, 1991, p.6
3. Watts R.L. Comparing federal systems. Queen's University and the McGill-Queen's University Press. – Montreal & Kingston – London – Ithaca, 1999.
4. Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение. – 2000.
5. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996.
6. Клисторин В.И. Экономические основания бюджетного федерализма. Регион: Экономика и социология. 2001, №4.
7. Гайдар Е. Восстановительный рост и некоторые особенности экономической ситуации в России, Вопросы экономики, 2003, № 5.
8. Евстигнеевой Л. и Евстигнева Р. Субфедеральные аспекты глобализации. Вопросы экономики, 2003, № 5.
9. Blanchard O., Shleifer A. Federalism with and without political centralization: China versus Russia. IMF Staff Papers, Vol. 48, Special Issue, 2001, p. 171-179.
10. Riker, W., Federalism: Origins, Operation, and Significance (Boston, Massachusetts: Little, Brown). 1964.
11. Полищук Л., Правовые основы федеративного государства: гибкие или жесткие. Канадский опыт и российские дилеммы. Выступление на семинаре “Право и федерализм в Российской Федерации и Канаде”, 2002.
12. Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа МБО в России: «федерализм, создающий рынок». Вопросы экономики, 2001, № 4.
13. Пространственные трансформации в российской экономике. М.: ЗАО «Экономика», 2002 с.218-245
14. Клисторин В.И., Селиверстов В.Е. Трансформация федерализма и региональной политики в России на рубеже веков. Регион: экономика и социология. 2002, № 3.