

УКРЕПЛЕНИЕ ВЛАСТНОЙ ВЕРТИКАЛИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СТРУКТУР МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Н. Л. ДОБРЕЦОВ,
академик,
председатель Сибирского отделения Российской академии наук,
В. Е. СЕЛИВЕРСТОВ,
кандидат экономических наук,
зам. директора Института экономики и организации
промышленного производства СО РАН,
Новосибирск

В числе первых шагов нового президента России В. В. Путина были меры по укреплению российской государственности — создание федеральных округов с назначением полномочных представителей президента в них, а также пакет законов по укреплению вертикали государственной власти, предложенных Федеральному собранию РФ для одобрения. Наиболее четко позиция В. В. Путина по этим вопросам была выражена в ежегодном Послании президента РФ Федеральному собранию.

Государственное регулирование территориального развития

Проанализируем, в какой мере в предложенной системе мероприятий присутствует «региональная компонента» реформирования и в чем специфика выдвинутых положений. Эти вопросы имеют принципиальное значение, поскольку для России с ее огромными территориями, исключительным разнообразием условий и факторов развития регионов и невиданной в мире асимметрией такого раз-

вития, многонациональным и мультиконфессиональным составом населения государственное регулирование территориального развития приобретает особую значимость.

При рассмотрении под этим углом зрения предложенная система мер по укреплению вертикали государственной власти и совершенствованию федеративных отношений, а также экономическая программа правительства оставляют двойственное впечатление. С одной стороны, как нам представляется, в предложенных документах недостаточно четко поставлен вопрос о необходимости государственной стратегии территориального развития страны и системы мероприятий, реализующих эту стратегию, — т. е. о государственной региональной политике. С другой стороны, предложен **правильный вектор преобразований федеративных отношений с переносом части функций государственного управления на межрегиональный уровень.**

Есть основания полагать, что причина достаточно осторожного отношения к региональным проблемам со стороны президента и правительства состоит в том, что опыт взаимоотношений Центра и регионов, накопленный за период реформ, был не во всем удачным, и, по-видимому, было принято решение вначале просто навести порядок в системе отношений «федеральный Центр — регионы», а затем вплотную заняться формированием эффективной региональной политики.

Однако, как нам кажется, здесь мы снова «наступаем на те же грабли». Опыт горбачевской перестройки показал, что нельзя отодвигать реформирование региональной политики и федеративных отношений «на потом». Во второй половине 80-х годов считалось, что вначале нужно провести реформу на уровне основного производственного звена, укрепить макроэкономические основы государства и лишь потом дать больше самостоятельности регионам, заняться реформированием их отношений с Центром, в том числе — федеративных отношений. Жизнь показала, что это была порочная концепция. «Регионализм» явочным путем занял свое место в экономической и политической жизни страны, а поскольку это был спонтанный процесс, инициированный

снизу, он приобрел искаженные и даже уродливые формы, выразившиеся в «параде суверенитетов» и в разрушении единого экономического пространства страны. Центральная же власть не заняла здесь активной, наступательной позиции; она все время старалась «вскочить на подножку уходящего поезда», принимая, например, поспешные решения по так называемому региональному хозрасчету.

Данные тенденции продолжились в начале 90-х годов в новом российском государстве. Следует целиком согласиться с оценкой этих событий, высказанной В. В. Путиным в его Послании Федеральному собранию: «Нужно признать – в России федеративные отношения не достроены и не развиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезорганизацию государства. Мы все время говорим о Федерации и укреплении, годами уже об этом говорим. Однако надо признать, у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть – у нас есть, у нас создано децентрализованное государство... В начале 90-х центр многое отдал на откуп регионам. Это была сознательная, хотя отчасти и вынужденная политика, но она помогла руководству России добиться тогда главного, и, думаю, была обоснованной, – она помогла удержать Федерацию в ее границах».

Обратим внимание на то, что президент РФ означил эту политику как «вынужденную». И в значительной мере его усилия, по-видимому, будут направлены на то, чтобы исправить негативные последствия этих вынужденных решений.

Здесь за основу взяты два основных направления: приведение в соответствие с Конституцией России и федеральными законами всей системы регионального законодательства и ликвидация рецидивов разрушения субъектами Федерации единого экономического пространства России.

Целиком поддерживая эти действия, заметим, однако, что в значительной мере вина за отсутствие единого правового поля в трехуровневой системе «федеральный центр – субъекты Федерации – административные районы и муниципалитеты» лежит именно на федеральных органах власти и управления, добровольно подписавших в свое время зна-

чительное количество двусторонних договоров и соглашений (особенно с национальными республиками), многие положения которых изначально противоречили федеральному законодательству.

Сейчас осуществляется своего рода эксперимент по приведению региональных уставов и законов, конституций республик в соответствие с федеральным законодательством; ряд руководителей республик уже «рапортуют» об успехе на этом фронте. Однако такая работа может быть успешной лишь при условии, что и сама Конституция России, и принятые федеральные законы будут корректироваться.

В президентском послании содержится очень важная мысль о переходе от конкуренции регионов за полномочия к «цивилизованной конкуренции» за инвестиции. При этом наряду с равенством условий конкуренции для товаропроизводителей (а это важная составная часть экономического раздела послания президента Федеральному собранию) важно обеспечить равенство условий конкуренции регионов. Ведь не секрет, что федеральная помощь тем или иным субъектам Федерации выделялась по политическим мотивам.

Основные направления реформирования федеративных отношений

Во-первых, в президентском послании указывается на то, что «мотором нашей политики должны стать инициативные и ответственные федеральные органы исполнительной власти... Но без согласованной работы с региональными и местными властями федеральные органы власти ничего не добьются. Власть на местах также должна стать действенной. По сути, речь идет о собирании всех ресурсов государства с целью реализации единой стратегии развития страны».

При этом постулируется **переход к усилению централизации в формировании финансовых ресурсов государства**, и это находит отражение в проекте бюджета правительства РФ, в котором заметно снижается доля регионов в использовании консолидированных доходов стра-

ны. Это мотивируется, в частности, необходимостью рассматриваться с внешними заимствованиями, прежде чем перейти к стратегии развития с упором на «собственные силы» (по некоторым оценкам, в ближайшие годы от трети до половины всех доходов бюджета может пойти на оплату внешнего долга).

Во-вторых, президент прямо говорит о возможности «федерального вмешательства в ситуации, когда органами власти на местах попираются Конституция России и федеральные законы, нарушаются единые права и свободы граждан России». Отметим, что институт федерального вмешательства применяется (правда, в исключительных случаях) во многих государствах, и новая российская власть вправе использовать этот инструмент государственной политики, но с одной оговоркой: такого рода акции должны полностью соответствовать федеральному законодательству. Эти меры должны быть санкционированы Федеральным собранием РФ и проводиться с максимальной степенью гласности и открытости.

В-третьих, важным шагом реформирования федеративных отношений провозглашена реформа Совета Федерации. Но это выходит за рамки настоящей статьи.

В-четвертых, в президентском послании особо выделен вопрос взаимоотношений региональной и местной властей. Говоря о борьбе мэров и глав муниципальных образований с руководителями субъектов Федерации, президент встал на сторону последних.

Конечно, настроенное отношение к местному самоуправлению имеет под собой реальную почву: пока, как нам представляется, Россия «не доросла» до реального и эффективного местного самоуправления, зафиксированного в Конституции. Тем не менее многие наблюдатели расценивают такую позицию как политику «кнута и пряника» в отношении губернаторов, которым теперь ограничиваются одни права, но предоставляются большие полномочия по влиянию на мэров и на органы местного самоуправления.

В то же время, по нашему мнению, тезис о том, что «органы местного самоуправления также стали перетягивать на себя полномочия, в основном полномочия субъектов Феде-

рации», кажется нам преувеличенным. С одной стороны, слишком неравны были силы региональных и местных элит, чтобы этот процесс приобрел значимые очертания; с другой – во многих случаях это были абсолютно оправданные и обоснованные шаги, связанные с тем, что мэры зачастую обладают слишком малыми полномочиями.

В-пятых, очень большое значение В. В. Путин придает созданию федеральных округов и назначению в них полномочных представителей президента России. Остановимся на этом вопросе подробнее.

В. В. Путин подчеркивает, что с созданием федеральных округов «федеральная власть не отдалилась, а приблизилась к территориям» и что суть этого решения «не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях».

Безусловно, речь идет не только об упорядочении системы полномочных представителей президента. Есть основания считать, что это решение имеет далеко идущие последствия. Создание семи федеральных округов на крупных территориях России, ареалы которых фактически повторяют ареалы межрегиональных ассоциаций (за исключением Центрального округа, расположенного на территории двух ассоциаций – «Черноземье» и «Центральная Россия»), может способствовать усилению действенности государственной региональной политики на основе перенесения ряда ее задач на межрегиональный уровень, более тесной работы Центра с регионами и укрепления процессов межрегиональной интеграции.

Учитывая усиление президентской линии власти, руководители субъектов Федерации и их горизонтальные объединения – межрегиональные ассоциации – будут стараться использовать этот рычаг для лоббирования своих интересов и для решения региональных проблем. Правда, высказывается точка зрения, что в этих условиях роль межрегиональных ассоциаций может быть существенно снижена.

Развитие идеи федеральных округов будет в существенной степени зависеть от реализации пакета указов прези-

дента РФ об укреплении властной вертикали, в которых предусмотрена и реорганизация территориальных органов федеральных министерств и ведомств на базе их укрупнения. Здесь появляется серьезный шанс для того, чтобы они ушли от функций «удаленных информационно-аналитических модулей» министерств и непосредственно включились в процесс реализации на местах федеральной инвестиционной, структурной, социальной и региональной политики в тесном взаимодействии и под контролем полномочного представителя президента.

Передача части функций государственного управления на межрегиональный уровень

Остановимся на вопросах возможного взаимодействия полномочных представителей президента с межрегиональными ассоциациями. Эти ассоциации, возникшие как стихийный отклик на аморфную федеральную региональную политику в первые годы реформ, прочно заняли свою нишу в экономической и политической жизни страны. И хотя их руководители не включены в состав Президиума правительства М. М. Касьянова (как это было при Е. М. Примакове и С. С. Степашине), тем не менее это правительство ведет активный диалог с межрегиональными ассоциациями. Президент или премьер-министр, руководители ведущих федеральных министерств и ведомств присутствуют практически на каждом заседании советов этих ассоциаций (высший орган ассоциаций).

Следует высоко оценить такую форму диалога «Центр — регионы», поскольку на заседания советов ассоциаций выносятся наиболее актуальные для данных регионов проблемы и с мест поступают аргументированные предложения по совершенствованию федеральной экономической и региональной политики (например, по использованию потенциала предприятий ВПК, совершенствованию бюджетно-налоговых взаимоотношений Центра и субъектов Федерации и т. д.).

На заседания советов ассоциаций выносятся предложения, предварительно «обкатанные» на заседаниях их координационных советов (или «советов по направлениям»), где

идут основные дискуссии. Затем на заседаниях советов ассоциаций принимаются (и затем лоббируются на более высоком уровне) решения в интересах всей ассоциации, а не отдельных субъектов Федерации. Здесь рассматриваются проекты важнейших федеральных законов и концепций, по ним выносятся квалифицированное корпоративное суждение, учитывающее региональные интересы больших частей России.

По-видимому, межрегиональная экспертиза федеральных законов — наиболее ценное в деятельности ассоциаций. Так, несколько лет назад на заседании межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» в Красноярске с участием тогдашнего вице-премьера А. Б. Чубайса руководителям сибирских регионов удалось существенно скорректировать параметры федерального бюджета на основе более полного учета интересов территорий.

Не менее важен в деятельности межрегиональных ассоциаций и взаимный обмен опытом. Совместная работа представителей различных субъектов Федерации, привлечение квалифицированных ученых и специалистов к работе координационных советов способствует формированию квалифицированных управленческих кадров в регионах. Нам представляется, что в этот процесс должно активно включиться Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ. Оно может на основе контактов с межрегиональными ассоциациями и их координационными советами способствовать распространению позитивного опыта в других районах России, формируя банк данных по интеграционным технологиям сотрудничества.

Таким образом, несмотря на отсутствие финансовых ресурсов для реализации сколько-нибудь значимых интеграционных программ и проектов, **межрегиональные ассоциации формируют важнейшее «поле» межрайонного сотрудничества и интеграции — законодательное, инновационное и информационное.**

Сегодня межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия оказывают большое влияние на региональную политику России. Пожалуй, нигде в мире нет сейчас

такой разветвленной и оформленной формы «мягкого» управления на уровне всех макрорегионов страны (в США, например, действуют ассоциации лишь по отдельным крупным макрорегионам, объединяющим несколько штатов). Деятельность ассоциаций в России приобретает все более зрелые формы, Государственная дума утвердила закон об их деятельности.

В то же время в работе межрегиональных ассоциаций есть немало недостатков, их потенциал используется далеко не в полной мере. Авторы стоят на позиции, что во многом эти недостатки вызваны тем, что в рамках ассоциаций объединены старые, «госплановские» крупные экономические районы. В их состав входят территории с совершенно различным экономическим потенциалом, структурой производства и т. д. Например, в «Сибирское соглашение» входят 19 субъектов Федерации – это «Россия в миниатюре» (речь идет не о масштабах территории, а о сильных межрегиональных различиях).

Поэтому рано или поздно, особенно когда встанет вопрос о совместном финансировании межрегиональных интеграционных проектов, возникнет проблема баланса интересов субъектов Федерации, входящих в ассоциацию. Поэтому, на наш взгляд, постепенно и сами регионы, и федеральные органы власти и управления придут к единой позиции, что **необходимо реформирование сетки макрорайонирования страны и формирование новой, более дробной, чем сегодня, структуры макрорегионов, построенной на принципах экономического единства входящих к ним субъектов Федерации и наличия общих проблем** (например, на территории Сибири может быть образовано не два крупных экономических района, как сегодня, – Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский, а четыре: Северо-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангара-Енисейский и Забайкальский). Подчеркиваем, что речь идет о создании новых крупных экономических районов по «западноевропейскому образцу» – т. е. не в форме жестких структур административно-территориального деления страны, а в форме «мягких» интеграционных структур.

Характерно, что как только начинают обсуждаться проблемы совершенствования процессов межрегиональной интеграции (особенно создания ее новых институциональных структур) и встает вопрос о российских макрорегионах, дискуссия переходит к проблеме возможной реформы административно-территориального деления России. Многим сегодня очевидно, что зафиксированная в Конституции РФ федеративная структура государства и связанная с ней система административного территориального деления страны сложна (в ней используется «матрешечный» принцип вхождения одного субъекта Федерации в другой), громоздка и неэффективна. Именно поэтому возникают различные предложения по укрупнению субъектов Федерации, переходу на систему «больших» губерний и т. д.

Проблемы развития федеративных отношений в России и межрегиональной интеграции тесно связаны, но не тождественны. Если для совершенствования федеративных отношений, возможно, и необходима реформа административно-территориального деления страны, то для ускорения интеграции изменение границ субъектов Федерации, перераспределение полномочий и т. д. вовсе не обязательны.

Мы считаем, что в современных условиях **крайне опасно форсировать «перекройку» границ, какими бы благими намерениями это ни объяснялось**. В то же время следует постепенно готовить почву для реформирования системы макрорегионов и перестройки деятельности межрегиональных ассоциаций в новых границах (ясно, что в таком случае этих ассоциаций будет не восемь, как сегодня). Только тогда можно говорить о возможном реформировании федеративной и административно-территориальной структуры государства. Заинтересованность в этом должна быть проявлена как сверху, так и снизу.

Этот процесс (по опыту Польши) может быть достаточно длительным, но важно, чтобы хотя бы на исследовательском уровне заранее прорабатывались различные сценарии реформирования. При этом очень важно получить количественные и качественные измерители «цены» решения этой проблемы.

При переходе от «мягких» к «жестким» институциональным структурам межрегиональной интеграции многое будет зависеть от степени государственного присутствия в осуществлении этих процессов. В крайнем варианте это может привести к созданию государственных межрегиональных структур. В то же время возможно создание негосударственных органов регулирования и управления интеграционными процессами с более сильным участием бизнеса в виде **«корпораций межрегионального развития»** – негосударственных организаций, ориентированных на стимулирование и реализацию межрегиональных интеграционных проектов.

Возвращаясь к проблеме формирования федеральных округов и аппарата полномочных представителей президента, отметим, что это решение фактически говорит о **начале постепенного перехода от «мягких» к «жестким» формам регулирования интеграционных процессов с передачей части функций государственного управления на межрегиональный уровень.** Считаем это правильным и перспективным направлением, но обращаем внимание на то, какие конкретные формы примут эти реформаторские действия. При недостаточно продуманной системе мероприятий это может выродиться в создание новых неэффективных промежуточных структур во властной вертикали и привести к разбуханию чиновничьего аппарата.

В то же время укажем на целесообразность «стыковки» двух процессов: усиления вертикали государственной власти с передачей части функций государственного управления и контроля на межрегиональный уровень и усиления горизонтальных связей субъектов Федерации, опосредованных деятельностью межрегиональных ассоциаций. Эти два процесса, один из которых идет сверху, а другой – снизу, могут сойтись в определенной точке, и тогда речь может идти о создании **единых органов управления, координации и контроля на крупных территориях России, которые учитывают как федеральные, так и региональные интересы.**

В этой связи на новой основе может быть определена роль межрегиональных ассоциаций и их исполнительных органов в федеральных округах.

Важно, чтобы при возможных реорганизациях (так, представитель президента по Поволжскому федеральному округу С. В. Кириенко предложил включить исполнительную дирекцию межрегиональной ассоциации «Большая Волга» в состав своего аппарата; представитель президента в Сибирском федеральном округе Л. В. Драчевский говорил о возможности создания при данном представительстве специального совета, в который бы входили сибирские губернаторы) не оказался невостребованным богатый потенциал межрегиональных ассоциаций.

При формировании аппарата полномочных представителей президента в федеральных округах и более конкретном определении их функций целесообразно обратить особое внимание на вопросы **взаимодействия с межрегиональными ассоциациями и их исполнительными органами, которым, возможно, целесообразно делегировать часть функций государственного управления на крупной территории при решении конкретных задач.** Важнейшим направлением такой совместной работы могла бы быть разработка и реализация крупных межрегиональных интеграционных программ типа федеральных целевых программ «Сибирь», «Дальний Восток» и т. д.

По-видимому, назрел вопрос о «реанимации» этих программ в новых условиях, при соблюдении принципов конкурентности предлагаемых в рамках данных программ проектов федерального и межрегионального значения на основе паритетного использования федеральных и региональных источников финансирования и т. д. Мониторинг разработки и реализации такого рода программ мог бы стать важным направлением совместной деятельности аппарата полномочного представителя президента и исполнительного органа соответствующей ассоциации.

В целом мы считаем, что при формировании федеральных округов выбран правильный вектор реформирования. Важно, чтобы эти решения не принимались келейно, а к

ним были бы привлечены как представители региональных органов власти и управления, так и региональной науки.

Выравнивание диспаритетов на уровне регионов

В заключение отметим, что все отмеченные в президентском послании меры по совершенствованию федеративных отношений и гармонизации взаимодействия Центра и регионов трактуются как задача наведения порядка в органах власти. Отмечено, что «это — не конечная цель, а лишь самый первый этап государственной модернизации. Соединение ресурсов федеральной, региональной и местной власти потребуются для других сложных задач...» Выделено три таких задачи, в том числе «фактическое выравнивание возможностей субъектов Федерации в целях обеспечения граждан страны всей полнотой политических и социально-экономических прав». Эта чрезвычайно болезненная и актуальная для современной России проблема как бы отнесена к «перспективной», дело до которой дойдет после «наведения порядка в органах власти».

Однако, на наш взгляд, данная проблема стоит настолько остро, что откладывать ее решение до той поры, когда появятся необходимые материальные и финансовые ресурсы, крайне опасно. Нужно уже сегодня **навести порядок в существующей ныне и весьма неэффективной и расточительной системе оказания федеральной поддержки регионам через систему межбюджетных отношений (и пресловутых трансфертов) и региональных программ.**

Очень важно, что президент использовал понятие «выравнивание», т.е. процесс, который должен приостановить и существенно сократить невиданную в мире асимметрию в показателях социально-экономического развития российских регионов. Разрыв по уровням производства валового внутреннего продукта среди субъектов Федерации превышает 20 раз (в ЕС имеет место 3–4-кратный разрыв между наиболее богатыми и бедными регионами).

Мы считаем, что именно эти межрегиональные диспаритеты, существенно увеличившиеся в годы реформ, представляют наибольшую опасность для существования России как единого федеративного государства, здесь мы подошли к очень опасной черте, за которую мы не имеем права перейти. Поэтому **задача новой российской региональной политики — существенно сблизить (но ни в коем случае не нивелировать!) возможности субъектов Федерации, городов, административных районов, обеспечить достойный уровень социально-экономического развития и уровень жизни всех граждан страны, независимо от места их проживания.**

Такая политика потребует новых принципов осуществления федеральной поддержки регионов. Нужно уйти от порочной практики «государственного протекционизма», порождающей опасную тенденцию в регионах, суть которой заключается в том, что «бедным быть выгодно». Требуется крупномасштабное перераспределение государственных ресурсов на новых принципах возвратности, конкурсности, адресности, тщательного контроля и мониторинга за использованием выделенных средств, совместное федеральное и региональное финансирование инвестиционных программ. Нужно постепенно переходить от поддержки наиболее кризисных территорий, необходимой для их простого «выживания», к мерам по государственному стимулированию, дающим возможности для саморазвития субъектов Федерации, городов и административных районов на основе поддержки региональных «точек роста».

Предстоящие годы будут периодом нелегкой борьбы за формирование эффективной региональной политики. Конечно, во всяком федеративном государстве интересы Центра и территорий различаются, но истинные федерации являются таковыми именно потому, что всегда находится приемлемый компромисс, баланс интересов. В этой борьбе не может быть «победителей» и «побежденных»; здесь все могут или победить, или проиграть. Иного не дано.