

**Реальный федерализм, местное самоуправление,  
межбюджетная политика**

**Тезисы**

1. На настоящий момент ситуацию в сфере федерализма и местного самоуправления можно оценить следующим образом:

- формально региональные и местные власти практически полностью встроены во властную вертикаль как экономически, так и политически;
- на практике вместо проведения единой взаимосвязанной федеральной политики субнациональные власти испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных, в т.ч. контрольных, структур, часто имеющие мало общего с действительностью. Они перегружены огромным объемом отчетности, отвлекающей от содержательной работы; не могут выбирать не только цели, но и средства их достижения в условиях мелочного регулирования и контроля, а иногда и силового прессинга;
- основное противоречие федеральной политики в отношении региональных и муниципальных властей состоит в следующем: с одной стороны, требуется повышение результативности деятельности, рост эффективности бюджетных расходов; с другой стороны – сохранение социальной стабильности любой ценой, максимальное удовлетворение запросов населения, в т.ч. и популистских. Подобная несбалансированная позиция, наряду с отсутствием мандата от населения (в случае региональных руководителей) и мелочным контролем, тормозит проведение любых серьезных реформ;
- постоянно воспроизводящиеся, по сути своей популистские требования сокращения управленческого аппарата и его удешевления, наряду с потерей содержательного компонента деятельности, приводят к оттоку наиболее квалифицированных и творческих кадров из системы власти (отрицательный кадровый отбор), снижению качества управленческой деятельности, усилению коррупции (известно, что наименее коррупционными являются компактные команды высокооплачиваемых и квалифицированных управленцев);
- в условиях резкого ограничения «вертикальных лифтов», возможностей занятия статусов в соответствии со способностями и необходимости для карьерного продвижения «встроиться в вертикаль» ускоряется деградация региональных и муниципальных элит, которым не предъявляется «заказ» на ярких, самостоятельных политиков;
- отсутствие политического плюрализма приводит к тому, что общество не структурировано в соответствии с идеологическими и политическими программами, в то же время в нем нарастают националистические, популистские и протестные настроения.

2. В целом можно констатировать, что кризис данной системы зашел достаточно далеко. Его суть – не в чрезмерной централизации, которую можно было бы преодолеть развитием децентрализации и демократических механизмов. Основные проблемы, которые будут препятствовать восстановлению реального федерализма и местного самоуправления, состоят в:

- дезорганизации институциональных механизмов функционирования общества, разрушении складывавшихся и отсутствии новых «правил игры» во власти, бизнесе, обществе в целом, что делает транзакционные издержки любой продуктивной деятельности запредельно высокими, а ее результаты – непредсказуемыми;
- деградации элит и неструктурированности общества вокруг позитивных программ в условиях роста протестных настроений;
- сохранении достаточно динамичных сдвигов в структуре расселения: продолжение урбанизации, депопуляция сельской местности, межрегиональная миграция и т.п., что подрывает стабильность территориальных сообществ как базы демократии и определяет специфику их интересов.

В этих условиях совершенствование отдельных инструментов федеративных отношений, в т.ч. межбюджетных, само по себе вряд ли сможет существенно улучшить ситуацию. С одной стороны, в условиях отсутствия «правил игры» в системе в целом оно будет неизбежно в значительной степени нейтрализовано. С другой стороны, оно не направлено на преодоление тех базовых проблем, которые существуют в системе. Так или иначе, первичным должен быть выбор тех политических механизмов, в рамках которых будет происходить восстановление реального федерализма и местного самоуправления. Остальные инструменты следует рассматривать как производные от этого выбора.

3. С точки зрения политических механизмов федерализма можно рассмотреть следующие возможные сценарии:

- 1) сохранение статус-кво;
- 2) дальнейшее усиление централизации в политической и экономической сфере;
- 3) первоочередная активизация процессов демократизации, в т.ч. немедленный возврат к выбору губернаторов;
- 4) административная рационализация и децентрализация с перспективой возврата к демократическим механизмам на всех уровнях власти.

4. Первые два сценария внутренне достаточно схожи и отличаются друг от друга в первую очередь тем, что в рамках второго формализуются те механизмы «вертикализации», которые при первом сценарии остаются в рамках неформальных институтов (назначаемость мэров, отсутствие свободы слова, доминирование кандидатов «партии власти» при назначении на любую должность и т.п.). Во втором сценарии естественным становится усиление роли и расширение функций федеральных округов, не имеющих конституционного основания.

Основанием для выбора одного из данных сценариев может быть то, что любой из них фактически продолжает сложившийся политический курс, к которому уже адаптировались как элиты, так и население; не добавляет политических рисков к тем, которые существуют на настоящий момент и с которыми система до сих пор справлялась; не требует жесткой институциональной ломки. В то же время в условиях подобного выбора:

- деградация системы будет нарастать;
- «цена» сохранения статус-кво будет увеличиваться;
- протестные настроения будут активизироваться, в т.ч. в форме националистических.

Единственным условием, при котором выбор сценария усиления централизации мог бы повысить устойчивость системы, является установление достаточно определенных и понятных «правил игры», которые даже в условиях высоких транзакционных издержек могли бы снизить неопределенность и повысить мотивацию к продуктивной деятельности. Так, международные исследования показывают, что централизация коррупции для развития страны является более предпочтительной, чем ее

децентрализация. Однако неясно, какие незадействованные резервы имеет система для того, чтобы осуществить столь фундаментальный сдвиг в рамках сложившейся институциональной матрицы. Поскольку подобная трансформация противоречит интересам значительной части влиятельных «игроков» в рамках элит всех уровней, реализация данного сценария представляется весьма проблематичной.

5. Сценарий немедленной демократизации предполагает, что в политической сфере:

- восстанавливаются выборы губернаторов;
- на муниципальном уровне отменяется требование пропорциональной избирательной системы, поддерживается возврат к прямым выборам главы муниципального образования;
- создаются условия для реальной многопартийности, снимаются барьеры для осуществления волеизъявления населения, для обеспечения политического плюрализма в органах власти всех уровней;
- восстанавливается реальная свобода средств массовой информации.

В то же время данный сценарий, очевидно, должен включать в себя не только политические процессы, но и поддерживающие их организационные и экономические механизмы. К ним можно отнести:

- усиление автономии региональных и местных органов власти, в т.ч. финансовой, расширение региональной и муниципальной налоговой базы;
- конкретизация полномочий каждого из уровней власти;
- расширение самостоятельности региональных и местных властей в определении как целей, так и механизмов реализации собственной политики, установлении региональных и муниципальных социальных стандартов в сфере своей компетенции;
- прекращение избыточного контроля «сверху», основной акцент на контроль со стороны регионального и местного сообщества.

В рамках данного сценария подобные преобразования должны быть осуществлены достаточно быстро и комплексно. Иначе демократические процессы могут быть восприняты социумом как внешние и не направленные на реальное изменение институциональных отношений, что может их существенно дискредитировать.

Реализация данного сценария потенциально способна существенно укрепить федеративные отношения и улучшить качество управления на местах. Это связано со следующими факторами:

- общественный подъем, вызванный усилением демократических процессов, способен выдвинуть новых ярких «внесистемных» лидеров, что позитивно повлияет на качество регионального и муниципального управления;
- больший учет локальных особенностей, ориентация на потребности социума способны повысить эффективность политики субнациональных властей, перевести ее в более конструктивное русло;
- разнообразие региональных и муниципальных политик на различных территориях будет способствовать выделению «лучших практик», перенимание которых другими субъектами также может быть источником улучшения качества управления.

В то же время в данном сценарии заложены существенные риски, связанные с теми деструктивными процессами в рамках элит и общества в целом о которых говорилось выше.

Во-первых, достаточно велика вероятность того, что на волне протестных настроений на многих территориях к власти придут политики популистского и даже националистического толка. Это не только не улучшит качество регионального

управления, но в краткосрочной перспективе может привести к его дальнейшей деградации.

Во-вторых, усиление субнациональных властей в условиях несформированности «правил игры», разделяемых основными «игроками», может привести к тому, что вместо ответственной политики стратегия региональных и местных властей будет заключаться в усилении требования дополнительных ресурсов от центра, которым будет практически невозможно противостоять. В результате основные усилия по-прежнему будут направлены на перераспределение ресурсов, а не на развитие потенциала территорий. Суть политики не изменится, могут измениться только доли различных игроков.

В-третьих, возможна активизация центробежных тенденций на территории страны, особенно со стороны некоторых регионов и макрорегионов.

6. Сценарий административной рационализации и децентрализации предполагает, что в рамках сложившейся системы отношений между уровнями власти осуществляется ряд мер, позволяющих где-то установить, где-то рационализировать «правила игры», и в определенной степени обеспечить статусное продвижение представителей элиты в соответствии со способностями и талантами. Подобные меры сопровождаются ограниченной демократизацией, осуществляющейся в первую очередь на муниципальном уровне. Переход к комплексной демократизации, включая реальную многопартийность и выборность губернаторов, происходит на более поздней стадии.

В качестве мер, условно названных здесь административной рационализацией и децентрализацией, можно предложить следующие:

- ликвидация федеральных округов как промежуточного уровня власти, не закрепленного в Конституции РФ;
- введение в жесткие рамки требований к отчетности, контрольных процедур и других форм давления на субнациональные власти со стороны федеральных;
- ревизия распределения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти с целью минимизации процесса передачи полномочий с последующим установлением по меньшей мере пятилетнего моратория на изменения в данной сфере;
- отказ от административной оценки деятельности региональных органов власти либо ее радикальное упрощение, переориентация ее в первую очередь на информационные, а не оценочные функции, в любом случае - отказ от детерминирования системы оценки деятельности муниципальных образований с федерального уровня;
- повышение роли региональных и местных налогов, а также других возможностей субнациональных властей проводить самостоятельную налоговую политику;
- ужесточение «правил игры» в финансовой сфере, отказ от не регламентированных жесткими правилами механизмов межбюджетных отношений;
- переход от субсидий, имеющих узкую целевую направленность, к блочным широкоцелевым трансфертам;
- поддержка региональных инициатив, направленных на рационализацию системы расселения, повышение эффективности предоставления социальных услуг, улучшение бизнес-климата, в первую очередь тех, которые связаны с установлением четких «правил игры» на региональном уровне и направлены на получение реального экономического и социального эффекта.

Применительно к муниципальному уровню власти в рамках четвертого сценария осуществляется комплекс мер, предусмотренных в третьем сценарии. Тем самым демократизация в рамках данного сценария начинается с муниципального уровня. Именно в рамках муниципальных выборов может получить выход накопленный в обществе потенциал протестных настроений. Очевидно, что в этих условиях в части муниципалитетов могут осуществиться некоторые из рисков, рассмотренных в рамках

третьего сценария. При всех издержках подобного варианта представляется, что это наименьшая из всех возможных плата за произошедшие в обществе и власти процессы деградации. Муниципальный уровень представляется наиболее предпочтительным по следующим причинам:

- на этом уровне выборы до сих пор сохранены, а механизмы вертикализации еще не приобрели такую устойчивость, как на региональном уровне;
- ущерб от возможного популизма на уровне муниципалитета, при прочих равных условиях, может быть меньше, чем на уровне региона;
- муниципальное сообщество более гомогенно, оформлено и более способно к самоопределению, чем региональное;
- учитывая более «приземленный» характер решаемых на уровне муниципалитета вопросов, дефекты некачественной и популистской политики проявляются быстрее.

Одновременно с восстановлением реальных механизмов выборности необходима эволюционная корректировка механизмов муниципальной реформы, направленная на расширение возможностей проведения самостоятельной политики в тех муниципальных образованиях, где для этого есть объективные и субъективные предпосылки: сформированное местное сообщество, способность к мобилизации ресурсов и т.п.

Что касается полноценных выборов на региональном уровне, то их восстановление происходит в рамках следующего политического цикла, когда новая институциональная среда в основных своих чертах сформировалась, а «навес» протестных настроений частично снят.

По сравнению с третьим сценарием, данный сценарий обладает определенными потенциальными преимуществами. Во-первых, он более постепенен и позволяет системе шаг за шагом адаптироваться к новым условиям. Во-вторых, он более управляем, есть возможность влиять на темпы и глубину реформ в зависимости от складывающихся внутренних и внешних условий, вовремя корректировать ошибки. В-третьих, несмотря на заложенный в нем конфликтный потенциал, он в меньшей мере формирует угрозу целостности государства.

В то же время он предъявляет чрезвычайно жесткие требования к федеральной власти и элите в целом.

- Для проведения подобной политики элита должна объединиться вокруг системы норм и ценностей, существенно отличающейся от сложившейся.
- Проводимый курс должен быть последовательным и не меняться по своей направленности на протяжении всего периода (стабильность и предсказуемость «правил игры» для его успеха является ключевой).
- Необходимо отказаться от ориентации на социальную стабильность как высший приоритет в проведении политики всех уровней власти и рассматривать социальный конфликт (естественно, не в экстремальных формах) как необходимую плату за проведение преобразований.

При всей сложности реализации четвертого сценария представляется, что ему нет разумной альтернативы. В истории известно немного случаев, когда проведение преобразований подобной глубины и комплексности успешно осуществлялось «сверху». Тем не менее, подобные примеры есть. Представляется, что в сложившихся условиях это наиболее эффективный эволюционный путь формирования реального федерализма.