

АБДУСЕЛИМ ПАЛЧАЕВ

О перспективах федерализма в России

В Российской Федерации с самого принятия Федеративного договора 1992 года и Конституции 1993 года не прекращаются споры и дискуссии по вопросу о принципах государственного устройства страны, в наибольшей степени соответствующего современным социально-экономическим, политико-культурным, политическим, этнонациональным, демографическим и иным условиям. Упор в этих спорах и дискуссиях делается на необходимости укрупнения субъектов Федерации за счет сокращения их числа. У этой идеи есть как решительные противники, так и столь же убежденные сторонники. Выводя за скобки аргументы и контраргументы спорящих сторон, в предлагаемой статье основное внимание концентрируется на попытке обосновать тезис о необходимости той или иной формы реформирования существующей модели федеративного устройства, особенно в плане сокращения числа субъектов Федерации путем их укрупнения и доведения до числа, приемлемого для сложившихся ныне условий.

Такая необходимость определяется тем, что унаследованное от советского периода административно-территориальное деление страны не соответствует требованиям формирующегося нового экономического и политического строя России. Еще в последние годы су-

ществования СССР стали проявляться коренные недостатки системы управления социально-экономическими и политическими процессами. Как не без оснований отмечает В. Л. Каганский, в советской территориальной системе «вертикальные, иерархические, властные отношения доминируют над горизонтальными, территориальными, обыденными и порождают их. Можно рассматривать советское пространство как своего рода множество внепространственных задач, упавших на территорию, преобразовавших, подчинивших и сформировавших в ней особые ячейки, как реалию, порожденную из внепространственной (надпространственной) позиции».

Причину такого положения исследователь усматривал в том, что «советское пространство сильно фрагментировано и сегрегировано, в нем чрезвычайно велика роль рубежей, барьеров, границ. Ранг, значение ячейки задаются ее положением в административной иерархии и выражаются в пространстве размером как статусным признаком. Функция ячейки производна от ее ранга и размеров, тем самым иерархия приобретает горизонтальное измерение»¹. Поскольку

¹ В. Л. Каганский. Советское пространство: конструкция, деструкция, трансформация. — «Общественные науки и современность». 1995. № 2. С. 26.

деятельность в этой сфере находилась под жестким контролем центра, система стала серьезным препятствием на пути межрегиональных связей и ассоциаций. Стандартизация управления всех регионов страны исключала учет исторического своеобразия и особенностей регионов. В должной мере не учитывались происходящие в стране и мире изменения в социально-экономической и политической сферах.

Федерация в ее нынешнем виде представляет собой конгломерат весьма разнородных, созданных в разное время и по совершенно разным причинам административных единиц. Для сегодняшнего дня характерна большая и все усиливающаяся дифференциация между социально-экономическим развитием регионов с преобладанием количества субъектов Федерации, имеющих низкие показатели развития. Разница между ними по большинству основных параметров поистине феноменальна и достигает десятков раз. К тому же переход к рыночной экономике, приватизация, демократизация политической жизни резко повысили роль регионов. Им предоставлено право самостоятельно решать множество социальных, экономических проблем, устанавливать межрегиональные связи и связи с зарубежными странами. В итоге федеральная машина, созданная в других условиях и для других целей, не соответствует новым требованиям и потеряла эффективность. Это создает серьезные затруднения при проведении курса региональной политики по выравниванию уровней социально-экономического развития территорий, комплексному и взаимоувязанному использованию их ресурсов, обеспечению финансовой самодостаточности.

При этом было бы совершенно некорректно объяснять существование избыточного количества субъектов Российской Федерации злым умыслом тех или иных руководителей государства, которые будто по своему усмотрению направо и налево раздавали су-

веренитеты любым пожелавшим того территориальным образованиям. Во многом такая «раздача» стала своеобразной платой федерального центра за компромисс, стабилизацию федеративных отношений, поскольку в период до и после принятия Конституции РФ 1993 года речь шла не столько о совершенствовании федерализма, сколько о сохранении государственного единства, недопущении распада России. Вспомним в связи с этим так называемый парад суверенитетов, затронувший не только национальные республики, но и чисто русские субъекты, образованные по территориальному принципу, в частности проекты создания Уральской, Вологодской, Дальневосточной, Южнорусской республик. Можно напомнить также так называемый «ультиматум тридцати двух», в котором края и области требовали предоставить им статус, равный с национальными республиками².

На таком фоне и происходило формирование современного субъектного состава Федерации со всеми его недостатками, среди которых — и слишком большое количество субъектов, и «пестрота» их статуса, позволяющая говорить о неравноправии, и неопределенность в правовом положении отдельных, например, так называемых матрешечных субъектов, и т. д.

Именно в силу этих причин административно-территориальное деление России отстает от потребностей социального и экономического развития как страны в целом, так и отдельно взятых регионов и субъектов Федерации. Оно находится в противоречии с важнейшей задачей обеспечения в регионах концентрации различных форм собственности, финансовой самодостаточности, благоприятного инвестиционного климата, условий для реализации целевых комплексных программ. Оно сужает

² См. В. Зенков. Ультиматум тридцати двух. — «Российская газета». 26.08.1993.

пространственную сферу для мобилизации финансовых и других ресурсов, развертывания эффективных территориально-коммерческих комплексов и региональных рынков, а также усложняет элементарное разграничение полномочий, предметов ведения и распределение управленческих функций между центром и регионами.

Цель создания в 2000 году федеральных округов и полпредств президента состояла в восстановлении и укреплении вертикали власти, предельно распатанной в 1990-е годы. Этой же цели служила реформа, отменившая выборность глав субъектов Федерации. Дело в том, что власть наиболее сильных региональных элит основывалась на административном и хозяйственном авторитете и влиянии в большей степени, чем на народном волеизъявлении. Появился тип губернатора, ставшего практически независимым как от федерального центра, так и от избирателей. В ряде регионов, сконструировав собственные «политические машины», такие губернаторы обеспечили себе почти полный контроль над выборами и как следствие — несменяемость если не губернатора персонально, то узкого верхнего слоя элиты. В результате возник конфликт по властной вертикали, в свою очередь явившийся источником постоянных осложнений, наподобие «горизонтального» конфликта между исполнительной властью и Федеральным Собранием в первой половине 1990-х годов.

Реальностью стали схемы «слабое государство — слабое общество», «слабый центр — слабые регионы». Иначе говоря, процесс ослабления затронул как государство, так и общество, как федеральный центр, так и регионы. Оставался единственный выход — восстановление властной вертикали при деэлитизации общества и расширении и укреплении вертикальных связей не столько сверху вниз, сколько снизу вверх и по горизонтали.

Как представляется, на сегодняшний день федеральные округа свою задачу фактически выполнили, возникла также необходимость восстановления выборности глав администраций субъектов Федерации. Другими словами, наступила пора переходить к новому этапу дальнейшего совершенствования федеративного устройства. При этом необходимо осознать, что единственно возможной основой для любых административно-территориальных перестроек могут служить только экономические характеристики регионов, подтверждающие их способность нести бремя экономической и социальной ответственности, требуемой статусом субъекта Федерации.

Административно-территориальное устройство призвано обеспечить формирование наиболее рациональной системы государственного аппарата, его упрощение и удешевление, расширение прав и полномочий органов регионального и местного самоуправления. Именно органы местного самоуправления, наиболее близкие к населению, должны обладать широкой и многообразной компетенцией решать вопросы местного и регионального значения, исходя из общегосударственных интересов. Они должны строиться на принципах:

- максимального приближения не только к населению, но и к хозяйствующим субъектам;
- четкого построения управленческой вертикали на основе иерархического соподчинения разноуровневых структур и горизонтали на основе сопряжения одноуровневых структур управления;
- оптимизации числа объектов, управляемых из одного центра;
- четкого разделения полномочий, прав, обязанностей между различными уровнями и структурами управления;
- наделения органов управления необходимыми финансовыми, материальными и кадровыми ресурсами и др.

Исторически специфика административных регионов в России всегда состояла в том, что они формировались вокруг городских центров. Не случайно подавляющее большинство краев и областей получили свое название от городов, являющихся их административными центрами, которые одновременно становились центрами экономическими, финансовыми и культурными. В них сосредоточиваются почти все системы государственно-административных органов, образовательные учреждения и учреждения здравоохранения регионального значения и пр. Остальная территория автоматически оказывается на положении периферии. При этом, как отмечается в научной литературе, для России характерна не только относительная слабость транспортных путей, но и центростремительный или радиальный характер их расположения. Как шоссейные, так и железные дороги, как правило, ведут из столицы страны к центрам областей, а из центров областей — к центрам районов, из центров районов — к центрам местных муниципалитетов. В то же время центры соседних друг другу регионов зачастую не имеют прямых средств сообщения и вынуждены общаться друг с другом через центры более высокого порядка.

В советский период регионализация целенаправленно задавалась государством и опиралась на стратегию и практику размещения производительных сил, вырабатываемых Советом по размещению производительных сил при Госплане СССР. Регионы, границы которых, как правило, совпадали с государственно-административными, являлись частями единого народнохозяйственного комплекса. Будучи основаны на однородной системе государственного управления, единой правовой системе и принципах народнохозяйственной специализации, эти регионы дополняли друг друга, не вступая в прямую экономическую

и политическую конкуренцию между собой. С распадом СССР произошли переструктурирование постсоветского пространства и новая регионализация. Причем эта регионализация носила административно-территориальный характер, а ее основным инициатором выступили органы власти субъектов Федерации, ставшие своего рода «каркасными структурами», вокруг которых сформировались территориально замкнутые сообщества или самостоятельные административные регионы в границах юрисдикции административных органов, получившие статус субъектов Федерации³.

Хозяйственная и политическая деятельность в таких регионах устанавливается преимущественно одним центром — органами власти соответствующего субъекта Федерации, главными действующими единицами которых стали региональные органы власти, а главной управленческой практикой — администрирование. Здесь сложилась так называемая бюджетная экономика, в рамках которой именно бюджет рассматривается в качестве главного источника финансирования социально-экономического развития, а все подпадающие под юрисдикцию субъекты выступают в качестве доноров бюджета либо реципиентов бюджетных средств. Соответственно, органы власти субъектов Федерации обладают возможностями оказывать более или менее существенное прямое или косвенное влияние на деятельность предприятий, расположенных на подпадающей под их юрисдикцию территории.

Поэтому успех хозяйствующих субъектов во многом зависит от их близости к властным структурам. Как отмечали В. Глазычев и П. Щедровицкий, «вместо действительного социально-экономического и социаль-

³ См. «На пороге новой регионализации России». Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа за 2000 год.

но-культурного микрозонирования, региональные администрации предпочитают номинально признавать физико-географическое зонирование территории, весьма относительно связанное со структурированием хозяйства. Наконец, мышление в границах региона не настроено на то, чтобы стимулировать сетевые и кооперационные связи между административными районами, поскольку привычная «пирамидальная» конструкция управления и статистического учета не приемлет такого рода конструкции как норму⁴.

Обращает на себя внимание тот факт, что большинство предлагаемых за пореформенный период проектов интеграции и укрупнения регионов, а также создания промежуточных структур предлагались по географическим, экономическим и военно-политическим критериям, безотносительно к существующему национальному и административно-территориальному делению. Именно на этой основе возникли такие региональные экономические объединения, как «Центральная Россия», «Северо-Запад», «Северный Кавказ», «Сибирское соглашение», «Большая Волга», «Дальневосточная ассоциация» и др. В них усматривали основу новых территориально-политических образований будущего. Характерно, что контуры семи федеральных округов в основном совпадают с округами военными.

Поэтому есть все основания утверждать, что процесс экономической регионализации окажется в нарастающем противоречии с административными принципами разграничения регионов. Иначе говоря, возникнут или уже возникли новые узлы противоречий между административными и социально-экономическими составляющими субъектов Федерации, которые могут

стать серьезным тормозом социально-экономического развития как отдельно взятого региона, так и страны в целом.

Такая структура не соответствует реалиям современной рыночной экономики, для которой местоположения основных фондов, производственных мощностей оказываются хотя и важными, но не решающими факторами. Производственный сектор и сектор управления им становятся все более независимыми друг от друга. Проблема состоит в несовместимости старых «административных» регионов с новыми экономическими реалиями. Но фактом остается то, что процессы регионализации по экономическому принципу будут набирать обороты по мере утверждения и дальнейшего развития рыночной экономики с ее экспансией на новые сферы жизни и территории внутри и вне государства. В разработанной концепции долгосрочного развития страны на период до 2020 года ключевым пунктом предполагается «экономическое районирование». Причем, по словам Д. Козака, речь идет не об изменении административного деления, а об экономической специализации крупных регионов⁵.

Здесь, на наш взгляд, упускается из виду тот факт, что рынок, будучи результатом и предпосылкой специализации хозяйства, оказывает сильное влияние на территориальное разделение труда и сетку экономических районов. По мере выхода потоков капитала, товаров, технологических разработок и акций за границы старых «административных» регионов центры принятия решений перестают совпадать с административными центрами, а экономические границы больше не соответствуют административным. Здесь не может быть какого-либо одного центра принятия решений. Этот аспект приобретает дополнительную значимость, если

⁴ В. Глазачев, П. Щедровицкий. Россия. Пространственное развитие. — <http://stra.teg.ru/library/32/1>

⁵ См. «Известия». 03.12.2007.

учесть характерную для рыночной экономики высокую мобильность населения, свободное его перемещение вне зависимости от административных и даже государственных границ.

Укрупнение регионов, с одной стороны, и увеличение числа административно-территориальных единиц на микроуровне при рациональной реализации способны обеспечить условия для перехода к полицентричности, многополюсности экономической, политической, культурной жизни, дальнейшему развитию институтов и отношений гражданского общества. Иначе говоря, суть новой регионализации должна состоять в нарастании правового, государственно-административного, социокультурного и экономического разнообразия территорий. Значимость такой постановки вопроса станет очевидной, если учесть, что в новых условиях в России еще многое нужно сделать на путях преодоления сложившегося в советский период моноцентрического принципа развития всех сфер общественной жизни, в том числе экономики. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что город Москва с населением, составляющим 6 процентов от общей численности населения страны, контролирует большую часть ресурсов, прежде всего финансовых.

Это положение существенно отличается от почти всех индустриально развитых и развивающихся стран, для которых характерно существование многих центров экономической мощи и влияния. Поэтому одна из главных проблем, стоящих перед Россией, — это решительное преодоление моноцентричности и расширение возможностей для развития регионов. Именно децентрализация даст возможность задействовать немалые региональные силы, что в свою очередь позволит преодолеть эффект отчуждения периферии.

По меткому замечанию Р. Туровского, «естественный и поощряемый полицентризм должен быть дополнен

мерами по преодолению коммуникационного разрыва. Отсюда громадное значение деятельности государства, направленной на развитие инфраструктуры и коммуникаций. Ведь это и есть подлинное единство страны, которое достигается за счет развития горизонтали, а не укрепления вертикали. Последняя укрепляет иерархию центра и множества островков российского архипелага. Но единого государства из этого не получается»⁶.

При этом необходимо учитывать магистральные тенденции и процессы развития мировой экономики, которые не могут не сказаться и на ситуации в регионах Российской Федерации. Речь идет, прежде всего, о внедрении новейших информационно-телекоммуникационных технологий, глобализации рынков и экономического пространства, возникновении качественно новых отраслей экономики, которые заняли доминирующие позиции во всех развитых экономиках и от которых зависит экономический, научно-технологический и социальный прогресс и т. д. Эти тенденции и процессы приводят к существенному изменению характера, сущности и форм экономической деятельности. Особо важное значение имеет то, что информационные и телекоммуникационные технологии, с беспрецедентной легкостью пересекая национально-государственные границы, способствуют ослаблению эффективности тех или иных законов, некогда успешно действовавших в национальных границах. Решения, принимаемые за пределами государства по тем или иным жизненно важным для его граждан вопросам, нередко приобретают большую значимость, чем решения, принимаемые властями самого этого государства. Суверенное национальное государство перестало играть роль единственного субъекта разработки и реализации

⁶ Р. Туровский. Бремя пространства как политическая проблема России. — «Логос». 2005. № 2. С. 163.

экономической политики в современном экономическом миропорядке.

В целом можно утверждать, что в последние три-четыре десятилетия сформировался новый тип экономики, характеризующийся большей гибкостью, диверсифицированностью, способностью чутко реагировать на изменения потребностей и спроса населения.

Он отличается большей наукоемкостью, энерго- и трудосберегаемостью, использованием новейших информационных и телекоммуникационных технологий. Для этого типа экономики характерны также тенденции к деконцентрации, разгосударствлению, приватизации и индивидуализации производства, уменьшение доли и роли промышленных гигантов, возрастающее значение малых и средних предприятий, создающих простор для проявления личной инициативы и предприимчивости.

Зачастую различия между отдельными частями самого региона значительно больше, чем между частями двух-трех соседних друг другу регионов других стран. В результате наблюдается тенденция к всевозрастающему несоответствию между экономическими и политическими реалиями. В то время как мировая экономика становится глобальной, национальные границы перестают быть препятствием к единению стран и народов. В настоящее время компании больше не могут ограничивать масштабы своей деятельности национальной экономикой и национальными границами. Они строятся на основе сетевой архитектуры, которая перекрывает границы государств и континентов. Эпоха регулирования эконо-

номики исключительно политикой национального правительства ушла в прошлое. Произошел фундаментальный разрыв между национальными государственно-политическими институтами, призванными контролировать экономические процессы, и международными экономическими силами, подлежащими контролю.

Одна из главных проблем, стоящих перед Россией, — это решительное преодоление моноцентричности и расширение возможностей для развития регионов. Именно децентрализация даст возможность задействовать немалые региональные силы, что в свою очередь позволит преодолеть эффект отчуждения периферии.

По наблюдениям Л. Туроу, «вместо мира, где экономические силы регулировались политикой национальных государств, глобальная экономика создает другой мир, где наднациональные геэкономические силы диктуют экономическую политику национальным государствам. Эта интернационализация лишает национальные правительства многих традиционных рычагов экономического контроля»⁷.

Как известно, процессы децентрализации и регионализации развиваются одновременно и параллельно с происходящими на межгосударственном уровне процессами интеграции, которая выражается в формировании надгосударственных экономических, финансовых, политических и иных

⁷ Л. Туроу. Будущее капитализма. Как сегодняшние силы формируют завтрашний мир. — www.netda.ru/belka/texty/thurow/

организаций, союзов, блоков. И все же, несмотря на появление таких интеграционных объединений, как Евросоюз, NAFTA, Mercosur, государственные границы отнюдь не проявляют тенденцию к исчезновению. Впрочем, бизнес получил возможность производить и реализовать свои товары и услуги где и кому угодно. Естественные ресурсы, капиталы, технологии, рабочая сила, соответственно, товары и услуги перемещаются по всему миру.

Иначе говоря, выполнение любой экономической деятельности переносится в пределах земного шара туда, где это обходится дешевле, скажем из США в Китай или на остров Борнео, или из Республики Корея в Узбекистан и т. д. И происходит это, невзирая на какие бы то ни было политические или иные симпатии или антипатии, несовпадение национальных интересов и т. д. Главное — минимизация затрат и максимизация выручки. Это и есть максимизация прибыли, в которой и состоит сердцевина капитализма. По мере формирования одинаковых методов ведения бизнеса распространяются и соответствующие способы связи, в результате чего компании передают внешним агентам все возрастающий объем работ, которые раньше они выполняли сами.

Все это свидетельствует о том, что речь должна идти о снятии барьеров для экономического и культурного взаимодействия различных субъектов в целях образования единого в экономическом, политическом и культурном отношении территориального сообщества. В этом контексте обращает на себя внимание тот факт, что регионализация сопряжена с формированием крупных административно-территориальных единиц, призванных самостоятельно решать вопросы регионального значения на основе исторического, социокультурного, географического и экономичес-

кого критериев. Некоторые авторы не без оснований говорят о формировании в современном мире в процессе регионализации и децентрализации так называемых региональных государств, таких, например, как Испания, Италия. Это — унитарные государства, достигшие большой степени децентрализации или вставшие на путь федерализации. Особенность такого государства состоит в предоставлении регионам конституционных гарантий автономии, что дает основание говорить об их промежуточном положении между унитаризмом и федерализмом⁸. В политико-правовой литературе в качестве отличительных особенностей регионального государства рассматривается наделение регионов правом принятия собственных законов без предоставления им учредительных полномочий.

С учетом всего изложенного можно сделать вывод о необходимости конституционной реформы субъектного состава Российской Федерации в сторону укрупнения субъектов, руководствуясь принципиально новыми критериями оптимальности и эффективности управления, поскольку традиционные методы управления таким количеством субъектов явно не оправдывают себя. Причем речь должна идти не просто об укрупнении, а об укрупнении на путях модернизации федерализма в целом. Это в свою очередь предполагает перестройку всей структуры федеративного устройства, что можно решить только в рамках конституционной реформы, которая должна проводиться поэтапно, путем внесения изменений и дополнений в главы 3—8 Конституции РФ. Решение поставленного вопроса должно последовать за оптимизацией субъектного состава федеративного государства, а не предвзреть его. ◆

⁸ См. «Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)». М., 2001. С. 319.