



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Андрей Стародубцев

Прыжок вниз:
научные дискуссии
и политическая практика
децентрализации

Препринт М-09/09

**Центр исследований
модернизации**



Санкт-Петербург
2009

УДК 323(470)
ББК 65.011
С 77

Стародубцев А.В.

С 77 Прыжок вниз: научные дискуссии и политическая практика децентрализации / Андрей Стародубцев : Препринт М-09/09. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. — 20 с. — (Серия прerinтов; М-09/09; Центр исследований модернизации).

Современный этап развития государственного управления характеризуется активной передачей существенного объема полномочий на нижестоящие уровни власти. Такая децентрализация во всем мире принимает различные формы и сопровождается активными дискуссиями о целесообразности и эффективности подобных действий. Данная работа посвящена обзору основных идей, направленных на определение и обоснование процесса децентрализации, а также выявление условий его успешного осуществления. Кроме того, в работе проанализирована централизация государственной власти в России, произошедшая в период с 2000 года по настоящее время, и показано, что текущий процесс необходимо расценивать как делегирование полномочий в условиях унитаризации государственно-территориального устройства.

Информация об авторе: Андрей Стародубцев — аспирант Европейского университета в Санкт-Петербурге, научный сотрудник Центра исследований модернизации ЕУСПб.

© Андрей Стародубцев, 2009

В одной из наиболее провокационных книг, посвященных процессу политической децентрализации, ее автор, Д. Трейсман, пишет:

Мы не знаем, да и не можем знать, станет ли политическая децентрализация основой для повышения или понижения эффективности, ответственности и других ценностей. Но это не означает, что мы должны избегать дальнейшей децентрализации. ...Когда ничего не сделать — абсолютно опасно или неэффективно, имеет смысл сделать прыжок (Treisman, 2007: 294).

Та же мысль звучит в одном из главных программных документов сторонников децентрализации — Докладе о мировом развитии 1999–2000 годов «Входя в XXI век»:

Децентрализация сама по себе — это ни хорошо и ни плохо. Часто это последнее средство, навязанное политической реальностью. Вопрос заключается в том — успешна она или нет. Успешная децентрализация способствует эффективности и отзывчивости государственного сектора (public sector), согласовывая потенциально взрывоопасные политические конфликты. Неуспешная децентрализация угрожает экономической и политической стабильности и подрывает реализацию государственных функций (World, 1998: 107).

Прыжок, о котором пишет Трейсман, оказывается прыжком вниз, так как децентрализация — это передача значимых полномочий нижестоящим уровням власти. Неоднозначность этого процесса явно или скрыто подчеркивается всеми исследователями. Взгляды его сторонников и противников походят на веру, а наука, как убедительно показывает в своей работе Трейсман, находит доводы и для тех и для других.

В то же время децентрализация — один из доминирующих политических процессов, происходящих в области государственного управления. Несмотря на все оговорки и предостережения, всё больше развитых и развивающихся государств присоединяются к этой вере, подталкиваемые символическими и материальными стимулами со стороны таких значимых акторов, как Мировой банк и Европейский Союз. Однако наблюдение за политической практикой показывает, что этот термин охватывает самые разные аспекты взаимоотношений между уровнями власти. В одном случае субнациональные правительства реализуют меры, разработанные общенациональным центром, на деньги, которые передаются в региональные бюджеты через систему финансовых трансфертов. В другом случае региональные правительства самостоятельно разрабатывают тот или иной курс, а затем реализуют его, опираясь на собственные источники доходов. В одних странах всё больший объем полномочий передается на уровень регионов, ранее необходимых лишь для контроля над муниципалитетами, и в то же время глава регионального правительства всё также назначается центром. В других же странах выборы на субнациональном уровне по своей значимости соперничают с общенациональным электоральным процессом, в то время как региональные лидеры заявляют о централизации страны и значительном сужении сферы собственной компетенции. Какое же из этих государств можно назвать децентрализованным? И какие процессы описывает термин «децентрализация»? Почему современные государства так активно децентрализуют управление страной? И какие препятствия встречаются на их пути?

В целом данная работа посвящена первоначальному и довольно пунктирному обзору основных идей, выдвигаемых в настоящее время в рамках теории децентрализации, и политической практике реализации этих идей. В тексте отражена попытка ответить на три важных, но довольно обширных вопроса: 1) что такое децентрализация; 2) каков её смысл для государственного управления и 3) как осуществляется этот процесс. В конечном счете все сформулированные тезисы необходимы для того, чтобы оценить динамику взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации в нашей стране после 2000 года. Этот вопрос рассмотрен в последнем разделе работы.

Что такое «децентрализация»?

В своей книге «Архитектура правления. Переосмысливая политическую децентрализацию» Трейсман пишет, что «политическая система в большей степени децентрализована там, где местные официальные лица избираются на местах и имеют право принимать окончательные решения по важным

политическим¹ вопросам» (Treisman, 2007: 2). В этом высказывании мало определенности, но есть четкое указание на то, что децентрализация, как любой процесс, должен мыслиться через свои этапы, через *степени*, ведущие к некоторой конечной цели.

Трудно представить себе государственный аппарат, функционирующий на основе абсолютной централизации, без передачи полномочий на нижестоящий уровень. Такой вариант может быть реализован только в самых небольших государствах, по площади и численности населения подобных средним российским городам. Следовательно, децентрализация в этом контексте становится стандартной характеристикой современного государственного аппарата. В чем же его особенность, как нам различать процессы, происходящие в разных странах?

Для ответа на этот вопрос ученые, работающие в рамках сравнительных исследований (Rodden, 2004; Treisman, 2007), предлагают различные типологии децентрализации. К примеру, Д. Трейсман выделяет три основных типа децентрализации: административную, политическую и налоговую (Treisman, 2007: 21–27).

Под *административной децентрализацией* понимается реализация хотя бы одного политического курса агентами субнационального уровня, назначенными центральным правительством и подчиняющимися ему. Как раз такой тип децентрализации присущ практически всем современным государствам с большой территорией и высокой численностью населения.

Более сложной представляется *политическая децентрализация*. Трейсман выделяет четыре подтипа такой системы. Первый относится к возможности субнациональных правительств принимать окончательные решения, по крайней мере, в рамках одного политического курса (такой вариант получил название «децентрализация процесса принятия решений»). Второй подтип предполагает избрание субнациональных правительственных чиновников местными резидентами, независимо от нижестоящего уровня («децентрализация процесса назначения»). Объединение этих двух подтипов создает третий — «федеративное государство». Следуя за У. Райкером (Riker, 1964: 5), Трейсман пишет, что классическое понимание федерации можно было бы ограничить исключительно децентрализацией процесса принятия решений, однако всё больше исследователей заявляют о необходимости политической автономии субнационального правительства, которая образовывается главным образом в результате переподчинения официальных лиц от общенационального правительства региональному сообществу (см., например: Filippov et al., 2004). Четвертый подтип — «конституционная

¹ В данном случае под политическими вопросами понимаются решения в области разработки и реализации того или иного политического курса.

децентрализация» — указывает на право субнациональных правительств или их представителей принимать участие в процессе принятия общенациональных решений. Строго говоря, данный подтип также можно отнести к характеристикам федеративного государства. Такую позицию отстаивает Д. Элейзер, заявляя, что «федерация предполагает учреждение единого центрального правительства, в пределах охвата которого формируется полития, а составляющие её единицы получают право, с одной стороны, на самоуправление, с другой — **на соучастие в общем конституционном управлении образованием в целом** (выделено мной. — А.С.)» (Элейзер, 1995: 107). Таким образом, субнациональный уровень может контролировать действия федерального центра и защищать собственные интересы.

Наконец, третий тип, предлагаемый Д. Трейсманом, — «налоговая децентрализация», под которой понимается передача на нижестоящий уровень решений по вопросам налогов или расходов, а также обладание субнациональным уровнем значительной долей общих государственных доходов или расходов.

В качестве еще одной типологии децентрализации можно привести классификацию, предложенную в работе (Prud'homme, 1994). Согласно этому автору, существуют три формы децентрализации — деконцентрация (перераспределение полномочий между различными уровнями центральной администрации), делегирование (передача полномочий полуавтономным органам) и деволюция («форма децентрализации, которая предполагает передачу полномочий и ресурсов независимым и часто напрямую избираемым субнациональным правительствам», — цит. по: Rodriguez-Pose, Gill, 2005).

В целом, если рассматривать децентрализацию как процесс, описанные выше типы можно ранжировать по степени децентрализации системы государственного управления. При этом каждый последующий тип представляет собой децентрализацию более высокого порядка, в которой нуждается всё меньшее количество стран.

Очевидно, что минимальный уровень распределения власти предполагает административная децентрализация (первый этап). Практически каждое национальное правительство стремится передать реализацию части своих полномочий на нижестоящие уровни, при этом поддерживая контроль, по крайней мере, над региональным правительством.

Второй этап — наделение региональных органов власти правом принимать не только уточняющие, но и принципиальные решения по тем политическим курсам, которые реализуются на субнациональном уровне. При этом центру выгоднее оставить за собой контроль, например, над руководителем региона, самостоятельно назначая его и обладая возможностью снять с поста.

Третий этап — наделение региональных органов власти политической автономией, то есть избрание субнациональных руководителей местными

жителями. Возможным объяснением такого шага (кроме разрешения политического конфликта, о чем подробно речь идет ниже) является желание центральных властей передать на региональный уровень не только полномочия, но и ответственность за их реализацию, тем самым упрочив свою легитимность в качестве актора, отвечающего не за состояние канализации или региональных дорог, а решение вопросов общегосударственного значения.

В свою очередь, став представителями регионального сообщества, руководители регионов имеют полное право требовать своего участия (или участия своих представителей) в принятии общенациональных решений — это четвертый этап децентрализации.

Наконец, на пятом этапе регионы получают финансовую автономию — то есть источники собственных доходов и возможность расходовать полученные средства по своему усмотрению.

Что же, таким образом, становится конечной точкой децентрализации? Из изложенного видно, что речь идет не об окончательной дезинтеграции государства, а лишь о формировании современного федеративного государства. Однако, по крайней мере, сейчас преждевременно говорить о том, что любое государство, вставшее на путь децентрализации, рано или поздно превратится в федерацию. Начало каждого нового этапа — это значительная государственная реформа, которая проводится только при наличии существенных проблем в управлении. Осуществление каждого этапа занимает не один год, сопровождаясь настоящими политическими баталиями, поэтому многие государства останавливаются, сделав лишь самые первые шаги.² Кроме того, по тем же причинам в реальном политическом процессе редко соблюдается намеченный порядок этапов.³ В таком случае важно понять, что побуждает государства к децентрализации системы управления и подталкивает их все дальше и дальше в сторону федеративного государства.

² В качестве примера можно привести Чешскую республику, где еще в 1997 году было принято решение о создании регионального уровня власти со значительной степенью передаваемых соответствующим органам власти компетенций. Однако в результате реальное воплощение эти идеи получили только в 2002 году. Такое промедление объяснялось в том числе активным противостоянием реформе со стороны муниципалитетов страны (подробнее см.: Vajdova, 2006).

³ Например, практически всегда бюджетно-налоговая децентрализация стартует вместе с децентрализацией процесса принятия решений, ведь иначе у региональных властей оказывается достаточно незначительный горизонт планирования, что негативно сказывается на качестве принимаемых решений. Однако в то же время бюджетный процесс остается одним из самых эффективных каналов контроля центра над регионами, поэтому часто полноценная бюджетная автономия — последний шаг на пути децентрализации.

Зачем нужна децентрализация?

Если величина издержек не меняется под влиянием децентрализации, децентрализованное решение в отношении поставки общественного блага будет либо эффективнее централизованного, либо аналогично ему, с точки зрения эффективности.

Теорема о (де)централизации

Существуют две группы причин, ведущих к децентрализации. Первая связана с необходимостью повышения эффективности управления, вторая — с обеспечением политической стабильности. При этом важно отметить, что переход к децентрализации не обязательно происходит вследствие экономического коллапса или гражданской войны. Развитие практик «хорошего правления» (*good governance*) рассматривает децентрализацию не как реактивную меру, а как важный принцип эффективного управления. Видимо, именно это является важным стимулом для развития децентрализации в современном мире.

Эффективность государственного управления

Желание повысить экономическую эффективность побудило к децентрализации многие развитые страны. Так, в конце 1980-х годов произошла деконцентрация полномочий в Великобритании: во всех графствах были созданы исполнительные агентства, отвечающие за реализацию политических курсов на субнациональном уровне. В 1998 году в стране прошла полномасштабная деволюция, ознаменовавшаяся выборами парламентов Шотландии и Уэльса с передачей им права принятия решений по вопросам, не затрагивающим общенациональные интересы. Полномасштабное делегирование полномочий произошло и во Франции. Обладая огромным количеством муниципалитетов, объединенных в департаменты, Франция в течение долгого времени оставалась одной из самых централизованных стран в Европе. Однако в 1982 году, признав неэффективность работы государственного аппарата, правительство предприняло попытку политического усиления департаментов путём делегирования им дополнительных полномочий. Вторая волна децентрализации прошла в 2003 году, когда было произведено распределение полномочий между центральными властями, усиливающимися регионами, департаментами и муниципалитетами.

С чем же связаны подобные процессы? Что ожидают центральные власти, передавая полномочия на нижестоящий уровень?

Физическая близость к гражданам ведёт к компетентности, а переизбираемость — к подотчетности. Конечно же, о состоянии дел в том или ином регионе местные руководители знают больше, чем общенациональное правительство. На этом уровне легче обеспечивать контроль над реализацией того или иного политического курса, именно поэтому во всех более или менее значительных по территории и численности населения государствах происходит децентрация и делегирование полномочий. Если объем передаваемых полномочий оказывается очень значительным, а сама децентрализация касается процесса принятия решений, то необходимо усиливать контроль над региональными руководителями и делиться ответственностью — в этот момент и появляется необходимость прямого избрания губернаторов населением.

Децентрализация порождает соревновательность среди субнациональных правительств за наилучшее удовлетворение нужд граждан. Этот тезис отсылает нас к широко известной в экономике «гипотезе Тибу», согласно которой предприятия и граждане делают выбор между различными регионами, исходя из своего представления о том, какой из них обеспечивает наиболее приемлемые условия жизни в обмен на уплату жителями налогов. Региональные власти, в свою очередь, заинтересованы в притоке к ним жителей, платящих налоги и представляющих собой рабочую силу. Следовательно, наличие у них собственных обязательств по предоставлению ряда общественных благ ведет к более интенсивному региональному развитию (Tiebout, 1956).

Соревновательность, кроме того, ведет к более эффективному исполнению государственных функций. Так, например, несмотря на то что в целом децентрализация способствует увеличению государственного аппарата и бюджетных расходов, в некоторых случаях, когда доминирует региональное налогообложение, а не перераспределение в рамках трансфертной системы, размер государственного аппарата уменьшается (Rodden, 2004: 496). Ряд исследований показывает также, что в децентрализованной системе региональные власти более эффективны в борьбе с бедностью, так как они лучше оценивают масштабы существующей проблемы и распределяют адресную помощь (World, 1998: 111).

Децентрализация позитивно влияет на состояние макроэкономических показателей, таких как дефицит, инфляция и экономический рост. Эксперты связывают подобное влияние с действиями субнациональных представителей в процессе принятия общенациональных решений. Работая в качестве вето-акторов, регионы препятствуют принятию рискованных и необдуманных решений, что ведет к более продуманной экономической и финансовой политике (Rodden, 2004: 497).

Конечно же, выше названа только часть из ожидаемых экономических последствий децентрализации. Проблема, однако, заключается в том, что ни один исследователь не гарантирует получения подобных результатов, но каждый указывает на необходимость специальных условий, которые могут способствовать успешности внедрения новых институтов.

Политическая стабилизация

Децентрализация содействует политической стабильности, так как позволяет включить «оппозиционные группы» в процесс переговоров и торга. Очевидно, что в этом случае речь идет о государствах, в которых существует конфликт между территориальными группами, что описывается термином «многосоставное общество». Многосоставным А. Лейпхарт называет такое общество, «где линии политического противостояния частично, а особенно полностью, совпадают с линиями социального разделения общества» (Лейпхарт, 1997: 38). Главным способом удержать такое государство от гражданской войны и в конечном счете от распада становится федерализация (Ноженко, Стародубцев, 2006: 63–67), которая, как мы видим, есть один из типов децентрализации.

Подобный путь был реализован в Бельгии, которая в ходе длительных конституционных реформ 1970–1990-х годов стала уникальным федеративным государством. Как известно, импульсом для бельгийской децентрализации стал многолетний конфликт между франкоязычными валлонами и голландскоязычными фламандцами. Вскоре после возникновения Королевства Бельгия в 1830 году, валлонское меньшинство, формирующее политическую, финансово-экономическую и культурную элиту бельгийского общества, предприняло попытку создания национального государства и политической нации на основе французского языка. Подобные шаги встретили ожесточенное сопротивление фламандского большинства. Поначалу его основные требования касались лишь развития фламандского языка наравне с французским, однако с течением времени они сменились политическими лозунгами, главным среди которых было и до сих пор остается требование об отсоединении Фландрии от Бельгии.

Поскольку в центре конфликта всегда находились вопросы языка и культуры, неудивительно, что первая волна децентрализации (1970 год) ознаменовалась созданием трёх экстерриториальных культурных сообществ, получивших право на самоуправление в сфере языка и культуры. Тогда же по требованию валлонов было принято решение о создании регионов, которые должны были получить права на управление экономической деятельностью.

В 1980 году прошла вторая конституционная реформа, которая признала право сообществ на самоуправление не только в сфере культуры, но и прав человека, здоровья и социального обеспечения. В это же время были сформированы два региона — Фламандский и Валлонский. Все пять государственных образований имели право на собственные парламент и правительство, которое и было реализовано (только фламандцы приняли решение объединить органы власти сообщества и региона).

Третья волна деволюции, пришедшаяся на 1988–1989 годы, оформила региональный статус Брюсселя — столицы Бельгии. В то же время сообщества получили право на управление в сфере образования, а регионы — в сфере транспорта и общественных работ.

Важно отметить, что при такой активной децентрализации центральные власти не признавали очевидного факта — федеративного статуса Бельгии. Это случилось только в течение четвертого этапа государственных реформ — в 1993 году, когда первая статья Конституции Бельгии, звучавшая как «Бельгия поделена на провинции», была заменена другой формулировкой: «Бельгия — федеративное государство, состоящее из Сообществ и Регионов».

Главная проблема федерализации по сценарию децентрализации заключается в том, что этот процесс крайне сложно остановить. Акторы, изначально добивавшиеся сецессии, интерпретируют реализуемые центральными властями действия как готовность идти на уступки, а то и слабость, и постепенно требуют все большей автономии. Подобный сценарий реализуется и в Бельгии, где в 2001 году был проведен пятый этап государственных реформ. Регионы получили право контроля над местными властями и их законодательством, а также возможность распоряжаться делами в области сельского хозяйства, рыбной отрасли и внешней торговли. Все субъекты федерации обрели контроль над расходованием финансовых средств партиями, избирающимися в субнациональные ассамблеи. Кроме того, были существенно расширены полномочия регионов по сбору налогов и распределению финансовых трансфертов между сообществами.

Таким образом, данный конфликт был канализирован и локализован в сфере политических договоренностей. Децентрализация стала здесь условием если не заключения мира, то, по крайней мере, установления перемирия. Другим успешным примером из того же ряда является Испания. Однако, как известно, далеко не всегда децентрализация ведет к снижению конфликтного потенциала. Ярким примером в этом случае выступают Нигерия и бывшие республики Югославии, а значит, снова речь идет о необходимости соблюдения некоторых условий, определяющих успешность процесса децентрализации.

Условия успеха

Децентрализация — не панацея. В государстве, пронизанном коррупцией, введение многоуровневой системы лишь усиливает её масштабы и объемы. В стране, раздираемой межэтническими противоречиями, децентрализация увеличивает количество центров власти, потенциально готовых призвать граждан к оружию. Соревновательность ведёт к увеличению разрыва между сильными и слабыми регионами, а создаваемая для выравнивания трансфертная система представляет собой благоприятную почву для увеличения затрат за счет финансовых средств, полученных от других регионов. В результате децентрализация не только не решает поставленные задачи, но и усугубляет имеющиеся проблемы.

«Необходимо, чтобы программа по децентрализации была адаптирована к особым условиям страны», — предупреждают эксперты Мирового банка (World, 1998: 111), отказываясь тем самым создавать единый для всех рецепт децентрализации. В то же время современная литература по этому вопросу позволяет сформулировать несколько важных условий эффективной работы децентрализованной системы, которые можно выразить триадой *Баланс–Контроль–Партнёрство*.

Баланс. Децентрализация не представляет собой систему, обратную централизованному государству. Передача полномочий эффективна только в том случае, когда существуют институты, обеспечивающие взаимовыгодный баланс интересов между центральными и субнациональными уровнями. Следовательно, должен быть создан механизм согласования политических решений, роль которого в развитых демократиях играет парламент. Так, к примеру, в федеративной системе Германии важнейшее значение имеет верхняя палата национального парламента — Бундесрат. Именно здесь происходит обсуждение ключевых общенациональных нормативных актов, затрагивающих интересы регионов. Причем данный орган имеет достаточный политический вес, чтобы отдельные законопроекты никогда не приобрели силу закона.

В зависимости от избирательной системы важную роль может играть также нижняя палата парламента. Общенациональные парламентские выборы способны сформировать необходимое для усиления центральных органов единое политическое пространство. В демократических государствах важным представляется с этой точки зрения создание такой партийной системы, которая включала бы в себя только общенациональные политические партии и не допускала создания региональных партий, способных в ходе местных или региональных выборов построить свою избирательную кампанию на противопоставлении себя центру. При этом условием эффективной связи между региональным представителем и регионом может стать

избирательная система, к примеру, система большинства, так как известно, что пропорциональная система формирует парламент, в меньшей степени связанный с регионами.

Контроль — второй важный элемент децентрализованной системы. Очевидно, что передавать полномочия в том случае, когда центральные власти не контролируют территорию или её часть, а также субнациональные органы власти, — значит стимулировать дезинтеграционные процессы. Следовательно, до тех пор, пока власти не обретут административный контроль над страной, даже деконцентрация может привести к негативным результатам. Важнейшими институтами в этом случае становятся правоохранительные органы и прокуратура, руководство над которыми должно оставаться централизованным.

В рамках значительной передачи полномочий и наделения субнационального уровня политической самостоятельностью важным способом оценки эффективности и каналом контроля над региональными руководителями являются региональные выборы. Следовательно, условием успешности децентрализации является свободный и справедливый характер электорального процесса на субнациональном уровне.

Требование *партнёрства* указывает на важность и необходимость кооперации общенационального и регионального уровней власти при решении политических вопросов. Кроме того, развитие межрегиональной конкуренции не должно восприниматься как «война всех против всех». В государстве должна действовать такая система регионального развития, которая побуждает регионы к взаимодействию при соревновании за государственные или частные инвестиции.

Наконец, большинство исследователей указывают на необходимость установления прозрачности принятия решений, значительного общественного участия и верховенства закона. Но эти факторы, как подметил Трейсман, улучшат управление и в централизованном государстве, а значит, непосредственного отношения к децентрализации не имеют.

Таким образом, если попытаться подвести некоторый итог, можно утверждать, что децентрализация — процесс, который мало что определяет. Охватывая всю политическую систему, изменяя политическую реальность, передача полномочий не запускает механизма повышения эффективности государственного аппарата или разрешения внутривнутриполитических конфликтов. Результаты такого эксперимента, в конце концов, зависят от профессионализма институциональных дизайнеров, которые вынуждены не только вводить институты децентрализации, но и регулировать их в зависимости от обеспеченности необходимыми для этого условиями.

Однако если таких благоприятных условий нет, имеет ли смысл децентрализация?

(Де)централизация в России

В течение 1990–2000-х годов Россия совершила путь от относительно децентрализованной системы к ситуации, граничащей с дезинтеграцией, а затем вновь к достаточно жесткой централизации (Петров, 2000; Гельман, 2006). Анализ событий 1990-х годов показывает, что децентрализация того периода была обусловлена не целенаправленной политикой федерального центра или требованиями субъектов федерации, а слабостью общенационального правительства, не обладавшего возможностью контролировать территорию страны и эффективно сопротивляться «региональной вольнице».⁴

Восстановление административной способности государства в 2000-е годы привело к активной политике централизации. Причем федеральному центру удалось достаточно быстро сломить сопротивление субъектов федерации, ранее считавшихся сильнейшими акторами внутривластного процесса, что подтверждает вывод о стихийности процесса децентрализации в предыдущем десятилетии.

Однако, как уже было сказано выше, современное государство не может функционировать в условиях тотальной централизации. Проанализируем систему взаимодействия между центром и регионами, сложившуюся к настоящему времени, используя предложенную типологию и этапизацию децентрализации.

Последним, наиболее развитым этапом этого процесса мы назвали *бюджетную децентрализацию*, предполагающую формирование собственных источников доходов регионального бюджета и свободу в их расходовании при снижении значимости трансфертной системы. На протяжении 2000-х годов в России происходит обратный процесс. Несмотря на то что за годы, прошедшие с момента распада Советского Союза, были сформированы формальные институты бюджетного федерализма — распределение налоговых поступлений между уровнями власти, самостоятельное управление бюджетными расходами на нижестоящих уровнях, — всё больше налоговых

⁴ Подробнее о трактовке федерализации России как реакции на политические конфликты и экономические проблемы см.: Ноженко, Стародубцев, 2006. «Приобретение российскими регионами автономии стало следствием конфронтации между (1) Арменией и Азербайджаном, а также Грузией, прибалтийскими республиками и союзным центром; (2) союзным и российским центрами власти; (3) Президентом РФ и Верховным Советом. Здесь регионы выступали не как активные агенты борьбы за собственные полномочия, а представляли собой третье лицо, извлекающее пользу из схватки двух противников. Другими словами, для большинства административно-территориальных единиц бывшей РСФСР автономия оказалась не завоеванием, а даром, который можно было получить или не получить» (Там же: 75).

доходов концентрируется в центре, для того чтобы затем быть перераспределенными между регионами. Если в 2000 году доля финансовой помощи федерального бюджета бюджетам других уровней составляла около 10 %, уступая расходам на национальную оборону, обслуживание государственного долга и правоохранительную деятельность, то в 2008 году данная статья расходов заняла первое место и составила почти 35 %. В таких условиях соревнование за частные инвестиции подменяется конкуренцией за федеральные средства, которые часто распределяются исходя не из экономической эффективности, а политической целесообразности (Стародубцев, 2009а).

В том же направлении движется *конституционная децентрализация*, предполагающая активное участие регионов в принятии общенациональных решений. В настоящее время можно говорить о том, что все прозрачные и открытые каналы такого участия в России потеряли свое влияние. В 2000 году было принято решение о замене губернаторов и руководителей региональных парламентов в Совете Федерации их представителями, работающими на постоянной основе. Достаточно быстро федеральному центру удалось взять «сенаторов» под свой контроль, что привело к снижению влияния всего органа в политической системе.

Другой канал регионального лоббизма — депутаты Государственной Думы РФ, избранные по системе простого большинства в одномандатных округах. Исследования показывают, что представительство этих депутатов оказывало существенное влияние на распределение межбюджетных трансфертов (Стародубцев, 2009б). Однако начиная с 2007 года весь состав нижней палаты стал избираться по пропорциональной системе. Остальные каналы — Государственный совет, Совет законодателей и проч. — скорее имитируют представительскую деятельность, нежели реально осуществляют её. Это, конечно, не означает, что регионы потеряли возможность влиять на принятие общенациональных решений, однако теперь успех лоббирования региональных интересов зависит от индивидуальных возможностей каждого региона, в то время как конституционная децентрализация предполагает наличие механизмов лоббирования на общесистемном уровне.

Децентрализация процесса назначения была поставлена под сомнение уже в 2000 году, когда Президент получил право через суд отправлять в отставку губернаторов и распускать законодательные собрания. В конце 2004 года было принято решение об избрании губернаторов законодательными собраниями по представлению Президента РФ. Согласно новому порядку, такие выборы проходят на безальтернативной основе, а в случае трехкратного отказа регионального парламента утвердить предложенную кандидатуру, глава государства имеет право распустить ассамблею. Назначенного таким образом губернатора Президент может уволить «в связи с утратой доверия Президента РФ». Очевидно, что такие «правила игры»

полностью лишают региональные органы власти политической автономии, которая является важнейшей характеристикой федеративного государства.

Оценить децентрализацию процесса принятия решений в нашей стране представляется достаточно сложным. Дж. Родден вслед за Верноном Хендерсоном предлагает оценивать децентрализацию политического курса (в сравнительной перспективе), отвечая на два важных вопроса: 1) может ли центральное правительство не принимать во внимание решения нижестоящего уровня власти; 2) какой уровень правительства ответствен за принятие решений в каждой из трех сфер — среднее образование (контроль над учебным планом, а также назначением и увольнением учителей), строительство региональных трасс и контроль над реализацией полномочий местного самоуправления (Rodden, 2004: 486).

В нашей стране на формальном уровне существует сфера предметов ведения субъектов федерации, в которой именно они принимают окончательные решения. Однако в Конституции не существует списка таких предметов ведения, они определены «по остаточному принципу» — всё то, что не относится к предметам ведения Федерации и совместным предметам ведения. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции РФ в качестве примера исключительных предметов ведения субъекта федерации приводит положение статьи 5 Устава Краснодарского края:

В соответствии с Уставом Краснодарского края, в исключительное ведение этого субъекта Федерации входят принятие, изменение и дополнение Устава края, законов и иных нормативно-правовых актов, контроль за их соблюдением; установление системы органов законодательной и исполнительной власти края, определение порядка формирования, организации и деятельности этих органов в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом; разработка и исполнение социально-экономических, научно-технических, экологических и иных программ края; распоряжение природными ресурсами, имуществом и финансами края; решение вопросов административно-территориального деления края, организация и развитие местного самоуправления; учреждение и присвоение почетных званий и премий края; иные полномочия (Постатейный, 2003).

Внимательный анализ этого текста показывает, что никакие значимые полномочия не являются компетенцией региональных органов власти. К примеру, федеральный законодатель предписал определенную систему органов власти регионов, а также избирательную систему, согласно которой происходят выборы депутатов региональных парламентов. Можно ли, учитывая такое существенное значение федерального центра, признавать

эту сферу относящейся к исключительным предметам ведения субъектов федерации? То же касается и вопросов организации и развития местного самоуправления. Следовательно, даже формально субъекты Российской Федерации не обладают значимыми предметами ведения, в которые не имеет права вмешиваться федеральный центр. Если же учесть политическую реальность, в которой Конституционный суд — важнейший институт сохранения баланса между ветвями и уровнями власти — перестал выполнять свои функции, легализуя и легитимируя действия федерального правительства (как это произошло по вопросу о порядке выборов губернаторов), таких возможностей у субъектов федерации не осталось вовсе. В этой связи совершенно не важно, кто разрабатывает и реализует какие-либо политические курсы, ведь у регионов нет реальных возможностей противостояния федеральному центру.

Таким образом, в настоящее время в России происходит делегирование полномочий на нижестоящий уровень, которое точно описывается термином «административная децентрализация». Существующие признаки других типов этого процесса связаны с тем, что на формальном уровне наше государство заявляется как федеративное, что требует создания некоторых фасадных институтов, не имеющих полноценного содержания. В то же время на всех уровнях власти есть единое осознание того, что реализация тех или иных полномочий осуществляется лишь до тех пор и таким образом, пока и как это выгодно федеральному центру.

Оценивать такую ситуацию достаточно сложно. С одной стороны, обладая самой большой в мире территорией, без сомнения, многосоставным обществом, сложной экономической и социальной системами, наше государство обречено управляться децентрализовано. Однако, с другой стороны, в России нет ни одного из условий, благоприятных для успешного функционирования децентрализованной системы. Ведь для эффективной децентрализации необходимо провести большую подготовительную работу:

а) оживить работу верхней палаты парламента, предоставив ей возможности вето-актора;

б) укрепить каналы взаимодействия между нижней палатой парламента и регионами;

в) сформировать сильные и эффективные правоохранительные органы, а также судебную систему;

г) создать условия для проведения свободных и справедливых выборов на всех уровнях власти;

д) уменьшить объемы коррупции и создать прозрачный механизм принятия решений.

В обратной ситуации децентрализация, видимо, действительно ведет к тем проблемам, с которыми столкнулась страна в 1990-х годах. Все они мо-

гут быть описаны одним словосочетанием — «угроза дезинтеграции». Важным, однако, является тот факт, что на протяжении 2000-х годов в России не было предпринято шагов, направленных на формирование необходимых условий. А, в свою очередь, функционирование государственного аппарата по правилам централизации оказывается неэффективным, что иллюстрируют хотя бы реакция российской экономики на текущий мировой кризис и ситуация на Северном Кавказе. В результате однажды российским властям придется, согласно Трейсмону, «сделать прыжок», но его последствия снова, как и в 1990-е годы, могут оказаться весьма неожиданными.

Литература

Гельман В. (2006). Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России, *Политические исследования*, № 2, с. 90–109.

Лейпхарт А. (1997). *Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование*. М.

Ноженко М., Стародубцев А. (2006). Одна научная загадка, или почему губернаторы согласились с Президентом, в кн.: *Федерализм и российские регионы: сборник статей*. М.

Петров Н. (2000). Федерализм по-российски, *Pro et Contra*, т. 5, № 1, с. 7–32.

Постатейный (2003). Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых — правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 г.). URL: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm

Стародубцев А. (2009а). *Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России*. Препринт М-02/09. СПб.

Стародубцев А. (2009б). Региональные интересы в российском парламенте: депутаты – одномандатники как бюджетные лоббисты, *Полития*, №2.

Элейзер Д. (1995). Сравнительный федерализм, *Полис*, № 5, с. 107–115.

Filippov M., Ordeshook P.C., Shvetsova O. (2004). *Designing Federalism: a Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. NY: Cambridge University Press.

Prud'homme R. (1994). The Dangers of Decentralisation, *World Bank Research Observer*, vol. 10, p. 201–220.

Riker W.H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston.

Rodden J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement, *Comparative Politics*, vol. 36, N 4, p. 481–500.

Rodriguez-Pose A., Gill N. (2005). On the “Economic Dividend” of Devolution, *Regional Studies*: 4, p. 405–420.

Tiebout C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, N 64, p. 416–424.

Treisman D. (2007). *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*. NY: Cambridge University Press.

Vajdova Z. (2006). The Beginnings of Regional Policy in the Czech Republic. URL: www.soc.cas.cz/download/327/RD_web2006_eng.pdf

World (1998). *World Development Report “Entering the 21st Century”*. Washington: World Bank.

Андрей Стародубцев

Прыжок вниз: научные дискуссии и политическая практика децентрализации

Препринт М-09/09

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 22.10.09
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



**Центр исследований модернизации
Европейского университета в Санкт-Петербурге**

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышению квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность.

В составе М-Центра работают специалисты,
участвовавшие в подготовке коллективных монографий:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

Президент М-Центра — кандидат экономических наук **О.Л. Маргания**
Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук **Д.Я. Травин**
Исполнительный директор М-Центра — кандидат политических наук **В.Я. Гельман**