

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 353.2:332.1(47)
ББК 66.033.141

Д.Ю. ФЕДОТОВ
*декан факультета налогов и таможенного дела
Байкальского государственного университета экономики и права,
кандидат экономических наук, доцент, г. Иркутск
e-mail: fdy@inbox.ru*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ*

Исследованы особенности взаимоотношений федерального центра и регионов России. Выявлены основные проблемы, вызванные неэффективной моделью государственной региональной политики. Раскрыта структура органов власти Российской Федерации. Проанализированы основные показатели социально-экономического развития нашей страны в 1991–2008 гг. Рассмотрены главные тенденции развития политических процессов в современной России, особенности экономической деятельности вертикально-интегрированных компаний.

Ключевые слова: государственное управление, региональная экономика, политика, реформы, вертикально-интегрированная компания.

D.YU. FEDOTOV
*Dean of Tax and Customs Department of Baikal National University
of Economics and Law, PhD of Economics, associate professor, Irkutsk
e-mail: fdy@inbox.ru*

POLITICAL AND ECONOMIC ASPECTS OF RELATIONSHIPS OF THE FEDERAL CENTER AND THE REGIONS

The features of relationships of the federal center and the regions of Russia are studied. The basic problems caused by inefficient model of the state regional policy are discovered. The structure of authorities of the Russian Federation is revealed. The basic parameters of social and economic development of Russia in 1991–2008 are analyzed. The basic tendencies of political processes development in the modern Russia are studied. The features of economic activities of the vertically integrated companies are considered.

Keywords: government, regional economy, policy, reforms, vertically integrated company.

Формируемая в стране система государственного устройства должна отвечать историческим традициям, географическим особенностям и самобытности населения с тем, чтобы органы власти своей политикой в отношении управляемой территории способствовали ее экономическому и социальному развитию. В России конституционно установлено три уровня власти, как это показано на рис. 1. В нашей стране, представляющей

собой федеративное государство, верхним уровнем власти являются федеральные органы власти, и прежде всего президент и правительство. Второй уровень власти представлен субъектами Федерации, объединенными в семь федеральных округов. Часть сибирских регионов вошла в Сибирский федеральный округ, отдельные западносибирские регионы включены в Уральский федеральный округ (Тюменская область, Ханты-Мансийс-

* Печатается при поддержке проекта ФБ-10 «Теоретические аспекты стратегического управления социально-экономическим развитием Сибирского региона при переходе на инновационную модель экономики» (РНП 2.1.3/276), выполняемого в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 гг.)». Тема зарегистрирована во ВНИЦентре, номер госрегистрации 01200902099.

кий и Ямало-Ненецкий автономные округа). Низший уровень власти представлен органами местного самоуправления, которые, в свою очередь, разделены на поселения (первый уровень) и на городские округа, районы (второй уровень). Каждому уровню власти присущи свои обязанности и полномочия, которые чаще всего не дублируются органами власти иного уровня. От согласованности и скоординированности работы органов власти разных уровней зависит эффективность государственной политики в стране, качество и уровень жизни населения, являющиеся результатом этой политики.

В России налаживание взаимодействия различных уровней власти проходило достаточно сложно. Менялись формы и методы взаимоотношений. Если в советский период истории нашей страны имела место высокая централизация власти, то в постсоветский период произошла децентрализация системы управления, причем в последние годы существенно менялся уровень централизации власти.

Политика федерального центра по отношению к регионам в начале 1990-х гг. была емко выражена Б.Н. Ельциным: «Берите столько суверенитета, сколько сможете унести». Эта стратегия была объективно обусловлена, во-первых, необходимостью децентрализации жестко централизованной советской системы управления, не соответствовавшей требованиям рыночной экономики, во-вторых, глубоким экономическим кризисом, следствием которого стала слабость центра и периферии [3, с. 103]. При-

нятая в 1993 г. Конституция России четко не разграничила полномочия регионов и федерального центра, вследствие чего отдельные аспекты государственной деятельности не были закреплены за конкретными органами власти, появились так называемые необеспеченные мандаты — социальные обязательства перед населением, не подкрепленные финансовыми ресурсами, необходимыми для их выполнения.

В тот период региональные органы власти обладали достаточно высокой автономией. По утверждению В.В. Путина, децентрализация власти тогда была вынужденной мерой: «При принятии Конституции России в 1993 г. федеративная государственность рассматривалась как достойная цель, на которую придется много и кропотливо работать. 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 обоснована, она помогла удержать Федерацию в ее границах» [2]. Взаимоотношения между федеральным центром и регионами выстраивались на основе специального документа — федеративного договора, который Правительство России заключало практически со всеми субъектами Федерации. Иногда возникали трения при выстраивании данных взаимоотношений: так, в 1992 г. руководство Республики Татарстан отказалось подписывать федеративный договор. Вместо него был заключен двусторонний договор о разграничении полномочий.

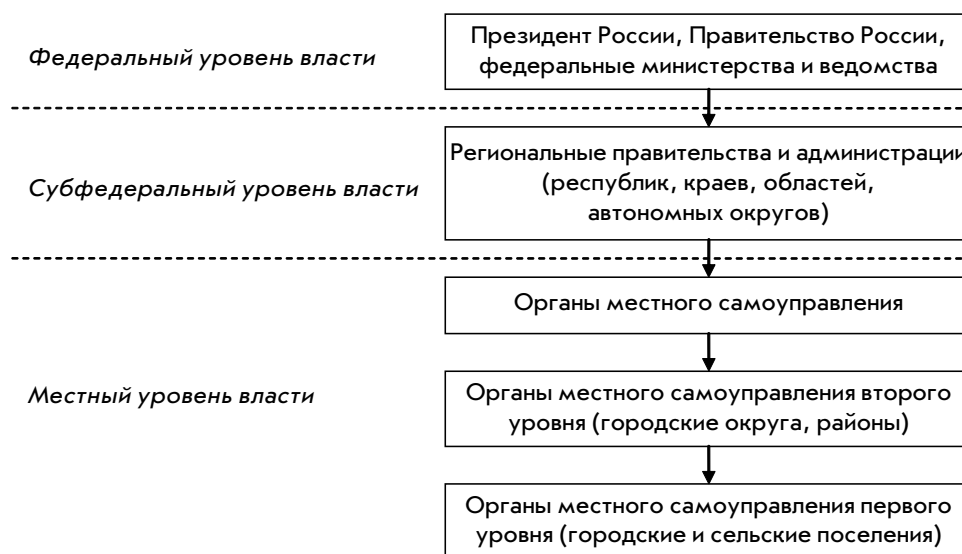


Рис. 1. Структура органов власти Российской Федерации

Усилению роли региональных элит в осуществлении государственной политики способствовали результаты выборов депутатов Государственной Думы России в 1995 г., в которой, по мнению ряда экспертов, значительно увеличилось представительство регионов страны: «Когда Государственная Дума и Совет Федерации собрались в новом составе, большинство их членов не были президентскими назначенцами, а избраны на региональных выборах. Это заложило основу для превращения региональной элиты в самостоятельный фактор политической жизни России и позволило губернаторам и региональным властям проводить независимую социально-экономическую политику, нацеленную на отстаивание интересов региона. В результате региональная элита превратилась в самостоятельную силу и реальный субъект российского политического процесса» [1, с. 97]. Установленный в 1990-х гг. порядок формирования состава Совета Федерации из представителей регионов давал региональным органам власти дополнительный инструмент решения своих задач на федеральном уровне.

В то же время период значительной самостоятельности регионального уровня власти в 1990-х гг. большей частью сопровождался спадом в экономике и социальной сфере. На рис. 2 даны отдельные показатели социально-экономического развития России в 1990-х гг. Как видно из представленных данных, в конце XX в. в нашей стране продолжился социально-экономический кризис, начавшийся с реформ 1991–1992 гг. И только в конце данного периода наметились отдельные позитивные сдвиги. Можно сказать, что, имея полноту власти, региональные администрации были не в состоянии обеспечить устойчивое экономическое развитие своих территорий; исключением стали регионы, обладающие естественными преимуществами (большими извлекаемыми запасами сырья, отправляемыми на экспорт; крупными конкурентоспособными промышленными предприятиями, созданными в советское время, как, например, в Татарстане — КАМАЗ).

Подъем российской экономики и повышение уровня жизни населения совпали с периодом усиления централизации власти в стране. При этом центростремительные

процессы происходили не только в органах власти, но и в бизнесе. В то время активно проходил процесс формирования вертикально-интегрированных компаний, сфера деятельности которых выходила за границы отдельных регионов, создавались единые федеральные центры управления в таких компаниях, как ОАО «Газпром», ОАО «Лукойл» и т.п. В отношениях федерального центра и субъектов Федерации произошло изменение форм взаимодействия, они перестали быть равноправными, партнерскими. С 1999 г. была прекращена практика заключения федеративных договоров между федеральным центром и регионами, а с 2002 г. начался процесс расторжения заключенных ранее договоров.

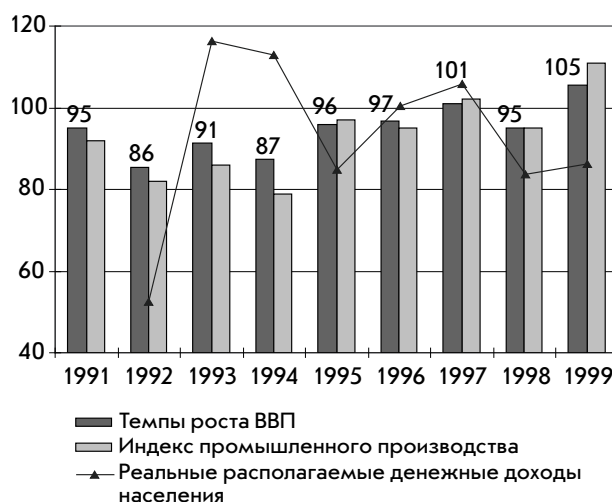


Рис. 2. Отдельные показатели социально-экономического развития России в 1991–1999 гг., % (по данным: [5])

В течение обоих президентских сроков В.В. Путина проходила централизация власти в стране. Автономность субъектов Федерации и способность региональных элит влиять на социально-экономическую политику стали постепенно снижаться. С 2000 г. страна была разделена на федеральные округа, которые возглавили полномочные представители президента, получившие широкий спектр прав оказывать влияние на работу губернаторов.

В тот же период начался процесс реформирования Совета Федерации. Губернаторы были выведены из его состава, их место заняли представители законодательной и исполнительной власти регионов. Главы администраций субъектов Федерации лишились права непосредственного участия в принятии

решений по общенациональным вопросам. Подчиненность субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром была закреплена введением в 2004 г. нового порядка избрания глав регионов, региональные выборы были заменены формальными избирательными процедурами региональных парламентов в отношении кандидатуры, представленной Президентом России.

Процесс сокращения политических прав и полномочий регионов сопровождался сокращением их финансовой самостоятельности. На федеральном уровне пересматривались нормы распределения между уровнями бюджетной системы налогов, собираемых на территории субъекта Федерации, вследствие чего неуклонно росла доля дотационных регионов в стране. Часть регионов, ранее полностью обеспечивавших себя собственными доходными источниками (к таким регионам-донорам в 1990-х гг. относилась и Иркутская область), механически переводилась в разряд дотационных, так как перераспределение доходных источников не сопровождалось адекватным перераспределением расходных обязательств. Органы власти дотационных регионов оказались в полной финансовой зависимости от федерального центра, выделяющего межбюджетные трансферты при условии полной лояльности региональных властей по отношению к руководству страны.

Тем самым органы власти субъектов Федерации и региональные элиты постепенно утрачивали политические и экономические рычаги осуществления политических решений. Их роль в политической жизни низводи-

лась до роли «завхоза» региона. Проблемы, обострившиеся вследствие усиления централизации власти в России, были выявлены представителями Института социологии РАН, московского представительства Фонда Эберта и Института федерализма по результатам интервьюирования представителей региональных элит в 2004 и 2006 гг. Отдельные результаты данного исследования приведены на рис. 3.

Как видно из представленных данных, установленные формы взаимодействия федерального и регионального уровней власти не способствуют налаживанию конструктивной и эффективной работы. В данных условиях региональные органы власти и региональные элиты демонстрируют полную подчиненность центру в обмен на преференции. Это ведет к инфантильности и стагнации региональных институтов власти. Региональным лидерам для того, чтобы удержаться у власти, нужно не бороться за развитие своей территории, а только неукоснительно выполнять все распоряжения, поступающие из федерального центра.

Патерналистские настроения в современном нам обществе ложатся на благодатную почву советского прошлого. Большинство современных лидеров в нашей стране начали свою профессиональную и партийную деятельность еще в советский период, они вполне положительно восприняли советские методы управления. В сферу рыночной экономики настойчиво пытаются внедрить методы управления экономикой 18-летней давности.

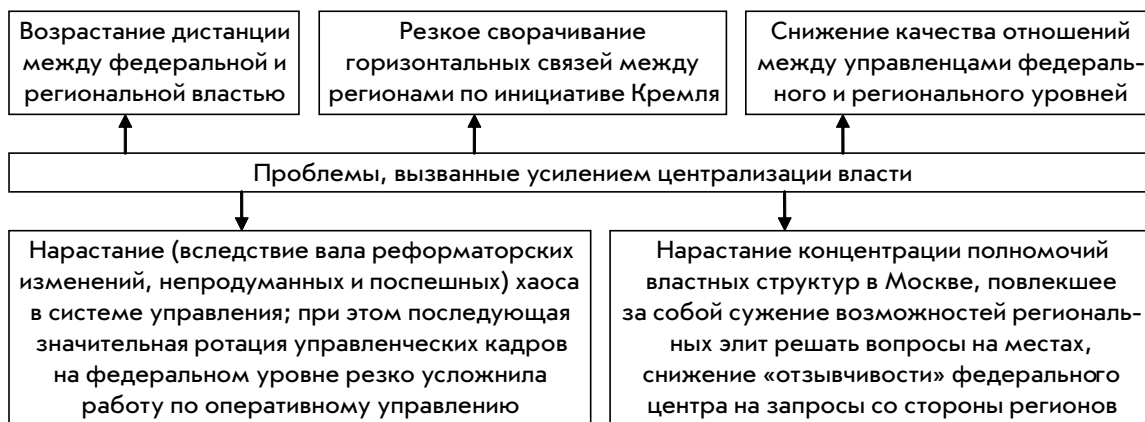


Рис. 3. Проблемы, вызванные усилением централизации власти в России, выявленные по результатам интервьюирования представителей региональных элит в 2004 и 2006 гг. (по данным: [7, с. 101])

Такой вектор стратегического развития политической и экономической жизни в России был поддержан крупным бизнесом. Представители вертикально-интегрированных компаний копируют сложившуюся политическую модель взаимоотношений федерального центра и регионов в сферу экономических отношений. Федеральные компании, приходя на региональные рынки, прежде всего сырьевые, предпочитают отказаться от равноправной конкуренции с региональными компаниями, для чего прибегают к использованию административного ресурса. Федеральные компании поглощают производственные мощности региональных, низводя их до производственных цехов. Тем самым строгая подчиненность в структурах власти дополняется строгой подчиненностью в экономической сфере. А крупному бизнесу удобнее договариваться с верхним эшелонном власти, который, в свою очередь, обеспечит продвижение интересов вертикально-интегрированных компаний на всей территории страны.

Может показаться, что такая модель государственной политики является наиболее оптимальной для России, ведь в период ее реализации наблюдались наилучшие результаты социально-экономического развития страны,

о чем свидетельствуют данные, приведенные на рис. 4. На протяжении всего периода 2000–2008 гг. наблюдался рост важнейших социально-экономических индикаторов, причем достаточно высокими темпами. Эти положительные результаты нередко ставятся отечественными экспертами и политиками в заслугу действующей модели политического устройства страны, предусматривающей высокую централизацию власти.

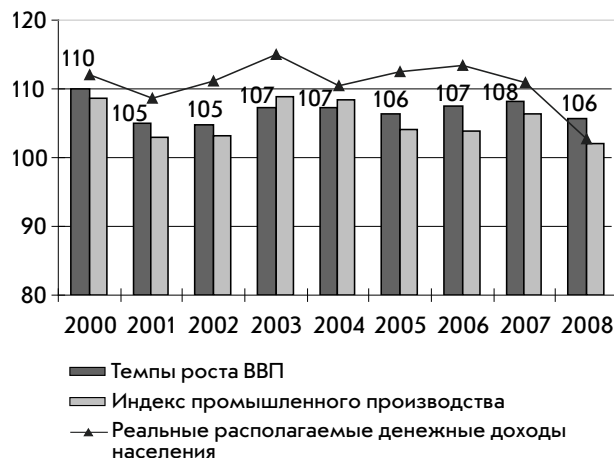


Рис. 4. Отдельные показатели социально-экономического развития России в 2000–2008 гг., % (по данным Федеральной службы статистики РФ [8])

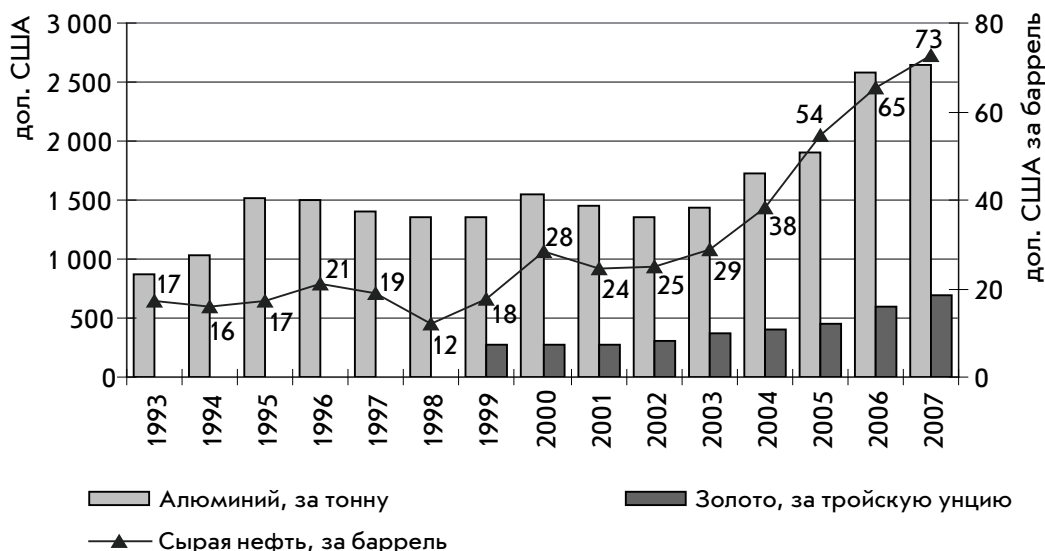


Рис. 5. Динамика мировых цен на отдельные сырьевые товары в 1993–2007 гг.¹ (по данным: [4; 6])

¹ За 1993–1998 гг. приведены данные о средних экспортных ценах.

Однако, по нашему мнению, не стоит рассматривать позитивную социально-экономическую динамику в качестве результата централизованной политики органов власти и отечественного бизнеса. Большее позитивное влияние на эти процессы оказала благоприятная ценовая конъюнктура на сырьевых рынках мира; данные о динамике мировых цен на отдельные сырьевые товары в 1993–2007 гг. представлены на рис. 5. Рост спроса и цен на сырье, экспортируемое из России, явился решающим фактором экстенсивного роста отечественной экономики. В несырьевых и неэкспортных секторах российской экономики наблюдается стагнация ввиду их непривлекательности для отечественной бизнес-элиты, сконцентрированной в Москве и Санкт-Петербурге. В этих условиях вертикально-интегрированная концентрация капитала в нашей стране не сопровождается массовой реализацией региональных и местных инвестиционных проектов. Владельцы крупного российского бизнеса фокусируют внимание только на решении собственных стратегических задач, не обращая внимание на то, что своей монополистической политикой и действиями

по концентрации инвестиционных ресурсов они снижают экономическую устойчивость и инвестиционный потенциал региональных и местных компаний.

Сложившаяся в стране государственная политическая система закрепляет данную неэффективную модель экономических отношений. Ведь за исключением тех случаев, когда региональные компании аффилированы по отношению к территориальным органам власти, региональные правительства не будут тратить значительные усилия для отстаивания интересов местных производителей, так как для удержания у власти им достаточно сохранить хорошие отношения с федеральным центром, который, в свою очередь, в немалой степени аффилирован с федеральными вертикально-интегрированными компаниями.

Как нам представляется, дальнейшее развитие российской политической и экономической систем по данному сценарию ведет их к стагнации. В данной связи следует повысить сбалансированность политических и экономических взаимоотношений между федеральным центром и регионами страны.

Список использованной литературы

1. Буданов Г.А. Роль региональных органов власти в формировании социально-экономической политики: этапы эволюции // ЭКО. 2008. № 6.
2. Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru>.
3. Какабадзе Ш.Ш. Институционализация согласования интересов субъектов Российской Федерации: изменение законодательства и новые политические реалии // Политические исследования. 2008. № 4.
4. Российский статистический ежегодник: стат. сб. / Госкомстат России. М., 1999.
5. Российский статистический ежегодник: стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001.
6. Российский статистический ежегодник: стат. сб. / Госкомстат России. М., 2008.
7. Чирикова А.Е. Вертикаль власти в оценках региональных элит: динамика перемен // Политические исследования. 2008. № 6.
8. URL: <http://www.gks.ru>.

Bibliography (transliterated)

1. Budanov G.A. Rol' regional'nykh organov vlasti v formirovanii sotsial'no-ekonomicheskoy politiki: etapy evolyutsii // ECO. 2008. № 6.
2. Vystuplenie V.V. Putina pri predstavlenii ezhegodnogo poslaniya Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF 8 iyulya 2000 g. [Electronnyi resurs]. URL: <http://base.consultant.ru>.
3. Kakabadze Sh.Sh. Institutsionalizatsiya soglasovaniya interesov sub'ectov Rossiyskoy Federatsii: izmenenie zakonodatel'stva i novye politicheskie realii // Politicheskie issledovaniya. 2008. № 4.
4. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik: stat. sb. / Goscomstat Rossii. M., 1999.
5. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnic: stat. sb. / Goscomstat Rossii. M., 2001.
6. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnic: stat. sb. / Goscomstat Rossii. M., 2008.
7. Chirikova A.E. Vertical' vlasti v otsenkakh regional'nykh elit: dinamika peremen // Politicheskie issledovaniya. 2008. № 6.
8. URL: <http://www.gks.ru>.