

Когда наша группа начала работать, перед нами сразу встало несколько сложных идеологических вопросов. Группа называлась «Реальный федерализм», а значит, нас сразу подталкивали к тому, чтобы мы стали разбираться в том, что такое федерализм, когда он бывает реальным и т.д. Мы решили от этого вопроса уйти. Мы решили, что мы рассматриваем разные модели взаимоотношений между уровнями власти и оцениваем последствия реализации этих моделей. Вторая методологическая сложность состояла в том, что предложенная тема выводит нас за рамки компетенции правительства. Проблема федерализма носит политический характер, и мы не можем ограничить себя рамками действий правительства. Мы решили, что мы с открытыми глазами смотрим на эту проблему и рассматриваем разные сценарии по двум основным осям: выборность/назначаемость на различных уровнях и централизация/децентрализация. Но прежде чем говорить о последствиях реализации тех или иных сценариев, нужно было поставить диагноз взаимоотношениям между разными уровнями власти, существующим сегодня в стране.

Мы знаем, что с целью ускорения модернизации была принята идеология вертикали власти, подразумевающая сильную централизацию полномочий и финансов на федеральном уровне. Диагноз реализации этой политики, по мнению группы, оказался достаточно неутешительным. Вместо согласования целей и общей ориентации на проблемы стратегического развития страны регионы и муниципалитеты столкнулись с совершенно с ситуацией противоречивых требований различных министерств и ведомств и огромного объема отчетности, который отвлекал их от содержательных заданий. Они столкнулись с проблемой постоянного изменения правил игры – как формальных законодательных (мы все помним, сколько поправок было внесено хотя бы в закон о местном самоуправлении и региональных органах власти). Они столкнулись с тем, что от них одновременно требовали и проведения непопулярных реформ, и сохранения социальной стабильности. В результате мы пришли к выводу, что подобная ситуация привела к следующим последствиям.

- Во-первых, из регионов и муниципалитетов уезжает талантливая молодёжь с активной жизненной позицией. Совершенно очевидно, что когда деньги и принятие решений концентрируются в центре, то активные люди стремятся в центр. Молодежь уезжает в Москву, а затем уезжает за границу. Это приводит к деградации региональных и муниципальных элит. Я много работаю в регионах и муниципалитетах, и очень часто этот процесс виден невооруженным взглядом.
- Во-вторых, мы получили ситуацию, когда у нас не развиваются города. Во времена муниципальной реформы мы несколько лет потратили на то, чтобы решить, какими механизмами мы управляем деревней. Но при этом все забыли, что центрами развития являются города. Поэтому основные цели реформы, которые преследовались при проведении муниципальных преобразований в западных странах, а именно создание условий для превращения городов в реальные центры развития, у нас просто не ставилась. Мы получили ситуацию, когда в условиях постоянного изменения правил игры любая инициатива наказуема. Поэтому регионы и муниципалитеты не стремятся нарабатывать лучшую практику, а стремятся по максимуму следовать набору формулировок и требований, и с этой точки зрения мы не получаем той лучшей практики, из которой можно выбирать и которая должна служить двигателем развития.
- Наконец, в отсутствие точек кристаллизации вокруг позитивных программ, в отсутствие политических партий, мы получаем нарастание неструктурированного

социального протеста в националистических, популистских и тому подобных негативных формах.

Таков был очень неутешительный диагноз. Мы его честно обнародовали. Исходя из этого диагноза и возникла проблема: какие же могут быть решения? Сначала обсуждалось пять сценариев, потом мы свели их к трем. Но самый главный вывод, к которому мы пришли, состоит в том, что безрисковых сценариев у нас сейчас нет. Любой вариант политики в сфере федеративных отношений, в сфере разграничения полномочий между разными уровнями власти ведёт к очень серьёзным социальным рискам.

Какие это варианты? При продолжении прежней политики усиления вертикали мы будем получать нарастание указанных негативных тенденций: усиление федеральных и субфедеральных элит, отсутствие развития городов, отток наиболее креативной части населения, усиливающийся социальный протест в стихийных формах, которые ни к чему хорошему не ведут. Очевидно, что подобный сценарий не даёт перспективу модернизационного развития и несёт в себе очень серьёзные социальные риски. Мы сочли, что он не является тем вариантом, который можно рекомендовать власти в рамках «Стратегии-2020».

У нас остается еще два возможных сценария, каждый из которых тоже несёт риски, и мы считаем, что эти риски сопоставимы, плюсы и минусы, и здесь уже власть должна сама определяться. Это радикально реформаторский сценарий и умеренно реформаторский сценарий. Радикально реформаторский сценарий вытекает напрямую из нашего диагноза. Если та политика, которая проводилась достаточно длительное время, ведет к таким последствиям, то наиболее очевидный вариант – вернуться к тому, что было до этого. Такой сценарий предусматривает возвращение полноценных выборов на муниципальном, и региональном уровнях; обеспечение реальной самостоятельности каждому из уровней власти; достаточно радикальное перераспределение полномочий в пользу регионального и муниципального уровня; обеспечение каждого из уровней власти собственными источниками доходов – причём собственными не в том смысле, что они поступают в бюджет, а в том, что эти уровни власти влияют на налоговые ставки уж точно и по каким-то налогам в каких-то случаях на регулирование налоговой базы. То есть это полноценный вариант немедленной демократизации и радикальной децентрализации.

Какие плюсы у этого варианта? Во-первых, есть шанс, что в условиях очевидного подъёма на региональном и муниципальном уровне, который могут вызвать подобные радикальные реформы, придут новые яркие лидеры, и это в какой-то мере затормозит процесс деградации. Регионы, ориентируясь в первую очередь не на унифицированные федеральные требования, а на реальные потребности собственного электората, в этом смысле приблизят свою политику к тем реальным нуждам, которые есть у населения соответствующей территории. Начнёт вырабатываться лучшая практика. Распространение лучшей практики является одним из самых сильных стимулов развития в любой системе. Тем не менее, мы не решились рекомендовать данный вариант как однозначный. Не потому, что мы испугались, а потому, что мы видим сейчас, в условиях накопления тех негативных последствий, о которых я уже сказала, очень серьёзные риски подобного варианта. В условиях деградации субнациональных элит есть шанс, что при радикальном переходе к свободным выборам на муниципальном и региональном уровнях придут политики популистского и националистического толка, вокруг которых структурируется сейчас социальный протест. Есть большие риски того, что, вместо того, чтобы развивать потенциал регионов и муниципалитетов, подобные новые власти начнут активное лоббирование в пользу перераспределения федерального пирога. Вместо активизации роста мы просто получим борьбу за существующий ресурс. При этом мы видим угрозы

достаточно серьезных центробежных тенденций внутри страны, во всяком случае, со стороны отдельных макрорегионов.

Наряду с радикальным сценарием мы предлагаем сценарий более умеренного продвижения, в центре которого будет стоять восстановление чётких правил игры во взаимоотношениях между различными уровнями власти. В этой ситуации мы предлагаем: существенное снижение объема регулирования и прекращение постоянного изменения законодательства. Мы предлагаем безусловную стабилизацию и прозрачность правил игры в межбюджетных отношениях, чтобы было ясно, кому, как и почему выделяются межбюджетные трансферты. Следующий момент – восстановление реальных выборов, начиная с муниципального уровня. Все понимают, что сейчас выборы на муниципальном уровне существуют, но мало где они носят реальный характер. Мы останавливаемся на муниципальных выборах по той причине, что эти механизмы на муниципальном уровне до конца не разрушены; и потому, что муниципальное сообщество более четко способно формировать свои интересы, по сравнению с региональным сообществом. Мы прекрасно понимаем, что каким-то образом навес социального протеста должен быть снят. Нам представляется, что если он будет снят через выборы на муниципальном уровне, то это приведет к меньшим издержкам, чем если мы сразу вернемся к выборам на муниципальном и региональном уровне. Восстановление выборов губернаторов не снимается с повестки дня, но это происходит на следующем цикле, когда мы прошли реальные муниципальные выборы и когда правила игры стабилизировались. Очевидно, что такой сценарий дает возможность более последовательно проводить политику и в нем меньше элемент стихийности. Но он предполагает очень серьезные изменения ориентации и интересов федеральных элит, потому что они должны будут в течение достаточно длительного времени чётко и последовательно проводить сложные и непопулярные преобразования, не отступая даже в тех случаях, когда эти преобразования могут приводить к краткосрочным негативным результатам.

Эти варианты мы предложили органам власти, которые являются заказчиками «Стратегии-2020». Дальше уже выбор будут делать они.

Я еще обозначу три основных принципа, которые мы заложили в реализацию федеративной политики. В случае реализации радикального сценария эти принципы реализуются более быстро, в случае реализации постепенного они реализуются в течение более длительного периода времени. Но поскольку модель, к которой мы приходим в результате, едина, то эти принципы есть.

- **Принцип первый:** Для того, чтобы выстраивать федеративные отношения, должна быть восстановлена самостоятельность каждого из уровней власти. Когда всё регулируется на федеральном уровне, федеративных отношений быть не может. Эту самостоятельность я понимаю как самостоятельность в определении целей и средств их достижения в рамках полномочий соответствующего уровня власти. К этому дальше нужно привязывать финансовые, организационные, административные и все остальные инструменты. Принципиально важно дать каждому уровню власти возможность регулировать реализацию тех полномочий, которые так или иначе к нему отнесены. И вот наша первая принципиальная идея – это не децентрализация, а дерегулирование.

- **Принцип второй:** Мы предлагаем целый комплекс мер для обеспечения реальной самостоятельности городов и готовы отдать регулирование муниципальных отношений на всей остальной территории на региональный уровень. При этом самостоятельность городов должна очень чётко обеспечиваться целым комплексом и регулятивных, и стимулирующих инструментов.

Еще один момент: Мы признаём асимметрию экономического развития как данность и не пытаемся поддерживать иллюзию, что каждая территория имеет те или иные конкурентные преимущества и каждая территория имеет потенциал развития. Мы очень большая страна со сжимающимся населением и очень неравномерным экономическим ростом. Обеспечить продолжение экономического роста можно только в условиях, когда население концентрируется в точках роста, то есть в первую очередь – в крупных городах. Поэтому нам представляется, что основная задача федерального государства – это не обеспечить условия для развития каждого региона (просто потому, что это невозможно), а обеспечить базовые финансовые условия за счет финансового выравнивания. Если экономика не развивается, а люди на этой территории живут, то базовые условия для социального развития этой территории должны быть обеспечены. Поэтому мы даже усиливаем механизмы финансового выравнивания в нашем подходе. Также необходимо обеспечить экономическую связанность обитаемой территории. Сокращение экономического расстояния – это принципиально важная функция государства в его пространственной политике. Поддерживать развивающиеся территории мы предлагаем на конкурсной основе, на основе поддержки проектов тех или иных территорий, конкурса этих проектов.

- **Третий принцип:** Стабилизация правил игры. Уже сейчас принято решение о том, что полномочия будут каким-то образом перераспределены. Я не считаю, что это принципиальный момент. Можно было и не перераспределять. Важно зафиксировать эти правила на пять лет или на какой-то среднесрочный период, ввести мораторий на изменения и пытаться жить по тем правилам игры, которые установили. Если дальше понимаем, что эти правила игры в чём-то не работают, через пять лет мы их корректируем. Нужно прекратить вносить бесконечные изменения, которые полностью дезорганизуют муниципальные и региональные органы власти.