

Аузан. Проходите, пожалуйста, занимайте места. Вы присутствуете на 88 заседании диспут-клуба «Узлы экономической политики», организованном Ассоциацией независимых центров экономического анализа на площадке экономического факультета МГУ. И сегодня мы обращаемся к теме, которая, по-моему, не первый год, если не сказать десятилетие, мучает различные умы (и не только экономические), касается она того, что регионализация необходима. Большой вопрос, возможна ли? Потому что я, по крайней мере, не знаю экономистов, которые отстаивали бы действующую систему разделения полномочий и принятия решений. Я могу процитировать, когда Дмитрий Козак был главой аппарата правительства, он сказал фразу в отношении налоговой системы, он сказал: «Мы имеем налоговую систему не просто унитарного государства, являясь федеративным государством, а маленького унитарного государства, являясь несомненно большой страной». Поэтому осознание этого было давно, были рабочие группы, которые создавались правительством и указами президента, они призваны были решать этот вопрос. И вопрос оказался, видимо, не простым не только в политическом смысле. Мне кажется, задача сегодняшнего диспута как раз попытаться поискать границы возможного и реального в повышении самостоятельности регионов. Участники сегодняшнего диспута... оказалось, что эта тема притом, что она волнует очень многих, истинных специалистов по вопросу совсем не много. Поэтому нам удалось, мне кажется, свести за этим столом именно тех людей, которые практически и теоретически занимаются этими вопросами. Поэтому я хочу поприветствовать Ирину Викторовну Стародубровскую. Ирина Викторовна руководит направлением соответствующим в Институте Гайдара. И Симона Гдальевича Кордонского, который в научно-исследовательском университете Высшей Школы Экономики ведет лабораторию по муниципальному управлению. Это немного разные, как мы понимаем, тематики и аспекты, тем не менее, знания и понимание процессов, конечно, и у той, и у другой стороны превышают наше обычное знание и понимание.

Я вижу, что в основном здесь традиционные участники диспута, тем не менее, я должен напомнить о том, как ведется наш диспут. Итак, первой будет выступать Ирина Викторовна Стародубровская. До 20 минут презентация, потом 2 коротких вопроса Симона Гдальевича и 2 коротких ответа. Затем со второй презентацией выступит Симон Гдальевич Кордонский, 2 коротких вопроса Ирины Викторовны, 2 коротких ответа. Мы переходим потом ко второй фазе – мы собираем вопросы со всего зала с указанием, кому вопрос. И отвечать будут в обратном порядке: сначала Симон Гдальевич отвечает на переданные ему вопросы, затем Ирина Викторовна. Наконец, после того, как завершатся ответы, оставшееся время диспута, а диспут у нас всегда продолжается ровно 2 часа, мы, оставив 3 минуты на заключительные замечания докладчиков в духе, что они очень благодарны аудитории и аудитория, несомненно, высказала мудрые соображения по предмету, все остальное оставшееся время мы делим по количеству рук, поднявшихся со стороны желающих выступить с репликами. Поэтому регламент определяем не мы с уважаемым сопредседателем Евсеем Томовичем, а определяете вы, поднимая руки.

Хочу сказать, что у нас бывали регламенты даже по 1 минуте, и это были блестящие минутные выступления. Я иногда думаю, что, может быть, минута, это и есть правильный регламент для высказывания мыслей.

Реплика. Одной мысли.

Аузан. Вы знаете, две мысли уже тяжело воспринимает аудитория. Поэтому сегодня моя роль – сказать введение и анонсировать продолжение работы нашей программы, скажем так. А вести будет мой уважаемый сопредседатель, президент АНЦЭА Евсей Томович Гурвич. Далее я передаю Евсею Томовичу ведение. Докладчикам повезло, у нас злой следователь, это Аузан, а добрый следователь, это Гурвич, но я надеюсь, что Евсей Томович в общих интересах будет следить за регламентом.

Гурвич. Спасибо, Александр Александрович. Александр Александрович почти все сказал. Я просто объявлю вопросы. Мы решили не размениваться на второстепенное и сосредоточиться

на самых базовых вопросах. Что понимать под самостоятельностью регионов и муниципалитетов? Может быть, некоторые считают, что они знают. Мы сейчас это проверим. Каковы могут быть механизмы повышения самостоятельности регионов и муниципалитетов? Нужна ли регионам и муниципалитетам самостоятельность в современных условиях? И какими могут быть последствия большей самостоятельности. Все, я передаю слово Ирине Викторовне для выступления. Пожалуйста.

Стародубровская. Спасибо. Я думаю, что за регламентом можно будет легко проследить. Потому что тема грустная, говорить на нее печально, и думаю, что я уложусь даже меньше, чем в 20 минут. Потому что, на самом деле, я думаю, что мы здесь видим такой классический сюжет институциональной ловушки. Действительно, повышать самостоятельность регионов и муниципалитетов было бы нужно. Причем не только из общих соображений о том, что это хорошо, когда субъекты имеют самостоятельность, деньги и чего-то делают, но, собственно, просто потому, что у государства уже явно не хватает ресурсов для того, чтобы выполнять собственные популистские обещания этим же регионам и муниципалитетам и заодно удовлетворять их же иждивенческие настроения. Потому что очевидно, что доходы вряд ли будут расти, а скорее всего, будут падать в бюджете. Может быть, где-то там еще почему-либо, из-за каких-то конфликтов на Ближнем Востоке подскочит цена на нефть... Знаете, как стимулирование сердца электрошоком, побьется немного, но совершенно очевидно, что устойчивой эта тенденция не будет, доходы будут падать. Контроль за расходами, похоже, потерян, и резервы очень активно проедаются, потому что набираются совершенно необоснованные с точки зрения доходов социальные обязательства, потому что наращиваются все более и более масштабные инвестиционные проекты, потому что в геополитику активно играем. И очевидно, что та система, которая сформировалась за это время, государству сильно не по-карману, и каким-то образом ее нужно будет трансформировать.

Но вот это «нужно», в общем, совершенно абстрактно, потому что субъектов, которые были бы заинтересованы в этой трансформации, их нет. Население отвыкло от ответственности и в большинстве случаев совершенно не рвется ответственность за выбор людей и политики, и т.д. на себя брать. Элиты уже достаточно долгое время отбирались совершенно не по тем критериям – я сейчас имею в виду властные элиты, – которые требуются для реализации самостоятельности и инициативы. Очевидно, что они достаточно активно отбирались совершенно по другим критериям, и под себя подбирали тоже людей по другим критериям. Контуры элиты особо не формируются, во-первых, потому что активная молодежь уезжает учиться, в первую очередь, в столицы, бизнес зависит от власти и, собственно, не является самостоятельным источником каких-то политических движений (если только это расколы внутри властной элиты, и то очевидно, что вряд ли это всерьез повысит стремление к самостоятельности, это, скорее, какие-то подковерные игры). То есть, в общем, субъекта, который бы стремился эту политику на региональном и местном уровне отстаивать, его во многом нет. Более того, если сейчас ввести свободные выборы, дать определять политику, то представление о том, что сразу станет лучше, я думаю, очень иллюзорно. Потому что за любые ошибки и за любую длительно проводимую неправильную политику придется платить. И платить здесь придется тем, что, поскольку реальной оппозиции нет, поскольку субъектов, которые готовы представлять альтернативные программы, нет, то, собственно, выбирать будут либо популистов, которые обещают все и сразу, а в результате получается ничего и постепенно, либо бандитов, которые просто будут реализовывать свои интересы и пудрить мозги населению. Либо там, где уже совсем потенциала протеста нет, там все будет оставаться как есть, просто те власти, которые поставлены – нынешние федеральные – уже совсем не будут чувствовать контроля ни сверху, ни снизу, и, в общем, совсем уже будет делать все, что хотят.

То есть для того, чтобы механизм самостоятельности в тех условиях, которые у нас сейчас есть, в ситуации серьезной деградации региональных и муниципальных элит, в ситуации

совершенно не заинтересованного в этом, отученного интересоваться этой сферой населения, чтобы эти механизмы начали работать, потребуется 3-4 цикла выборов. Тогда люди уже на собственных ошибках поймут, что нельзя выбирать первого встречного. Но эти 3-4 цикла как-то надо пережить, как-то нужно не сломаться и не попытаться сверху начать регулировать все это заново! В общем, очевидно, что подобные предпосылки не сильно реалистичны. На самом деле, теоретически, вроде бы, вариант есть. И вариант этот состоит в том, чтобы сделать ставку на крупные города. Потому что если где-то жизнь теплится, если где-то мы слышим о том, что проводится какая-то самостоятельная политика, реализуются какие-то культурные инициативы, какая-то жизнь идет, какое-то политическое противостояние, это где-то десяток в лучшем случае названий крупных городов. И, в общем, идея о том, чтобы именно этим городам дать самостоятельность, дать возможность использовать ресурсы и т.д., она у всех регулярно появляется, она и у меня появляется, мне она кажется разумной. Но, опять же, тут надо понимать инерцию системы. Вот пожалуй, я сейчас не смогу предложить конкретных механизмов, как это так сделать, чтобы ничью самостоятельность не повышать, а самостоятельность крупных городов повысить. Наверное, какие-то промежуточные решения тут возможны. Радикальных вариантов я тут не вижу, потому что вся система выстроена под регионы, а нужно совершенно четко понимать, что расширение самостоятельности регионов в условиях все большей ограниченности ресурсов, это в 90 случаев из 100 – отъем ресурсов у городов и передача их умирающим деревням, которым на что-то надо жить. И тем самым это такое же, если не большее ограничение возможности развития городов, как и сейчас.

На практике мы понимаем, что мы идем в обратную сторону. Последние решения, это решения о еще большем ограничении самостоятельности муниципалитетов, в том числе и в крупных городах. Именно по тем причинам, о которых я сказала: потому что в них еще теплится жизнь, потому что в них еще что-то происходит, а значит они представляют некий не до конца контролируемый, не до конца предсказуемый элемент этой социальной ткани. Поэтому у меня ощущение, что каких-то эволюционных реалистичных механизмов перехода к некой другой модели, связанной с более высокой самостоятельностью регионов и муниципалитетов, не просматривается. Здесь, скорее всего, все будет идти на момент какого-то острого политического кризиса достаточно жестко, с серьезными издержками и достаточно непредсказуемо. Но вот поскольку говорить о практических моделях не очень получается, я, все-таки, хотела поговорить – и это была моя идея – о том, как мы понимаем самостоятельность. Потому что ответ на тот вопрос, который поставлен, очень во многом зависит от того, что мы, собственно, имеем в виду под самостоятельностью регионов и муниципалитетов.

Наверное, первое понимание самостоятельности, которое одно время у нас в Бюджетном кодексе было, это такое идущее из 90-х, как делим деньги. Помните? 50 на 50 регионы-федерация. Первое, что определяем, это как делим деньги, все остальное потом. Это не самое, как это ни странно, бессмысленное определение, потому что когда есть деньги, всегда найдется, как выполнять даже не свои полномочия, а когда нет денег, то можно давать очень много всяких разных полномочий, но ничего от этого всерьез не меняется. Тем не менее, в начале 2000-х все это решили упорядочить, решили каким-то образом привязать деньги к полномочиям и делить в первую очередь полномочия, потом уже под полномочия делить деньги. Ничего не получилось, потому что страна чересчур разная, и, в общем, все это тоже получается очень плохо. Но у нас с тех пор в первую очередь уровень самостоятельности определяется полномочиями. Я думаю, что совершенно очевидный кризис этого подхода проявился в глобальной работе двух комиссий по расширению самостоятельности – Козака и Хлопонина. Комиссии работали, было больше 100 предложений, и все кончилось ничем. Потому что ощущение, что это перетасовывание полномочий никакого реального эффекта не дает. Мне представляется, что самостоятельность, это немного другое.

Самостоятельность, собственно, выражается в двух вещах. Во-первых, это население должно иметь возможность выбирать свою власть, и во-вторых, эта власть должна иметь возможность определять стратегию развития территории. А стратегия развития территории – это, в первую очередь, не просто те или иные полномочия, а это те масштабы регулирования, которые вы можете осуществлять. То есть вы на любой уровень можете отдать полномочия по детским садам, но если у вас в системе регулирования прописано до последней запятой, где, как и в какой форме эти детские сады должны организовываться, то никакой самостоятельности у вас не будет. Поэтому еще на этапе подготовки соответствующего раздела стратегии 2020 мы поставили вопрос о том, что говорить нужно не об изменении полномочий, и вообще на какой-то момент реализации того, что мы предлагали, вообще забыть про полномочия. Вот какое есть сейчас разделение полномочий, такое пусть и будет. И провести дерегулирование так, чтобы в масштабах своих полномочий каждый уровень мог сам регулировать ту политику, которую он осуществляет. И если все, что я сказала в первой части, говоря о том, что мы находимся в этой институциональной ловушке, это не связано с процессом игры с полномочиями. Можно еще создать 8 комиссий Козака и Хлопонина и играть с распределением полномочий сколько угодно!

Я сейчас говорю об институциональной ловушке, которая связана именно с этими содержательными процессами изменения границ самостоятельности. Реально свободные выборы даже в ситуации, когда на первых циклах это может привести к ухудшению, нужны, потому что нет такого способа, чтобы взять, потянуть еще немного, и все будет хорошо. На самом деле, чем больше будем тянуть, тем хуже будет ситуация. И второе, это дерегулирование и, собственно, возвращение субъектам – территориально в первую очередь крупным городам – возможности самим формировать и определять свою стратегию, в определенной мере формировать ресурсы для реализации этой стратегии, то есть иметь определенные налоговые полномочия. Вот, собственно, что я понимаю под самостоятельностью. А то, что на современном этапе не очень просматриваются пути для реализации подобной политики, несмотря на то, что объективная потребность в ней есть и все больше и больше нарастает, это, к сожалению, та реальность, которую мы видим.

Спасибо.

Гурвич. Спасибо, Ирина Викторовна. Симон Гдальевич, пожалуйста, два коротких вопроса Ирине Викторовна.

Кордонский. Зачем нужна самостоятельность регионам и муниципалитетам? Второй вопрос: на чем основано утверждение, что, кроме как в крупных городах, жизни нет?

Стародубровская. Первый ответ на второй вопрос: это на результатах собственных полевых исследований, я в этом смысле не конкурирую с Симоном, у него явно большее поле, тем не менее, у меня оно тоже было достаточно большим. Что касается первого вопроса, то у меня тоже будет очень короткий ответ. Это нужно не столько самим регионам и муниципалитетам, во всяком случае, сейчас, это нужно, чтобы система в целом была жизнеспособной. Иначе она просто очень быстро теряет свою жизнеспособность (и, по-моему, безнадежно).

Гурвич. Спасибо. Пожалуйста, Симон Гдальевич, у вас 20 минут.

Кордонский. С моей точки зрения то, что говорила Ирина Викторовна, это, скорее, относится к практике государственного управления, к ее внутренним конфликтам, чем к реальности того, как устроено наше государство. Я считаю, что существование регионов и муниципалитетов (т.е. региональных уровней административно-территориального деления и управления), которое сейчас считается само собой разумеющимся, может быть поставлено под сомнение. Дело в том, что регионы в их сегодняшних функциях сформированы после визита Сталина в Сибирь в 1929 для целей коллективизации, а муниципалитеты сформированы в 2002 году тоже с известными целями – чтобы минимизировать наследованные от СССР гос. социальные обязательства, спихнуть их на муниципалитеты. И считать, что эти реальности –

регионы и муниципалитеты – нуждаются в какой-то самостоятельности, с моей точки зрения, равносильно тому, чтобы рассуждать о том, что части «тела» государства должны приобрести толику свободу воли.

Я хотел бы обратить внимание на то, как сформировалась система административно-территориального устройства России и какое место в ней занимают регионы и муниципалитеты. И какие связи есть между нынешним устройством Российской Федерации и Советским Союзом, и почему у нас не работают такие формы согласований между элементами нашего устройства, как в Советском Союзе.

На таблице 1 представлена предельно упрощенная схема административно-территориального устройства СССР. На таблице всего 9 уровней – из полутора десятков.

Таблица 1. Административно-территориальная структура СССР

Уровни управления	СССР	Столичный	Окружной (отраслевой)	Республиканский	Областной	Городской	Районный	Поселенческий
Уровни структуры								
Союзный	ЦК КПСС, Верховный Совет СССР, Совет министров СССР	Члены ЦК КПСС, депутаты ВС СССР	Члены ЦК, депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР
Столичный	Столичные организации СССР	Московский горком КПСС	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома
Окружной (отраслевой)	Военные и другие округа, отрасли народного хозяйства	Столичные организации округов и отраслей	Командования военных округов, руководство отраслей народного хозяйства	Члены военных советов округов, руководители республиканских отраслей	Члены военных советов округов, руководители областных отраслей	Члены городских органов ЧУ, руководители предприятий	Члены районных органов ЧУ, руководителей и предприятий	Члены поселковых органов ЧУ, руководители предприятий
Республиканский	Республики в составе СССР	Республики, в которых расположены московские организации	Республики, в которых размещены окружные и отраслевые организации	ЦК партий союзных партий	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета
Областной	Области союзного подчинения (области России)	Области, в которых расположены московские организации	Области, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Области республик	Обкомы КПСС	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета
Городской	Города союзного подчинения	Города, в которых расположены московские организации	Города, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Города республиканского подчинения	Города областного подчинения	Горкомы КПСС	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета
Районный	Районы союзного подчинения (погранзоны и пр.)	Районы, в которых расположены московские организации	Районы, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Районы, республиканского подчинения – автономные области и национальные округа	Районы области	Городские районы	Райкомы КПСС	Члены райкома КПСС, депутаты районного Совета

Поселенческий	Закрытые города и военные базы	Поселки, в которых расположены московские организации	Поселения, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Поселки республиканского подчинения	Поселки областного подчинения	Поселки городского подчинения	Поселки районного подчинения	Первичные парторганизации
----------------------	--------------------------------	---	--	-------------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------

Гурвич. Мы заметили, да.

Кордонский. В схему включены не только уровни собственно административно-территориального деления, но и военно-административное деление, отраслевое – окружное деление.

Поименую собственно уровни деления – по строкам таблицы 1: союзный уровень, столичный уровень, окружной – отраслевой уровень, республиканский, областной, городской, районный, поселенческий. Уровням административно-территориального деления соответствуют одноименные им уровни управления – столбцы таблицы 1. Диагональные элементы таблицы (пересечения одноименных уровней деления и управления) отождествлены с органами власти СССР. Это ЦК КПСС, Московский горком партии, командование военных округов и руководство отраслей народного хозяйства, ЦК партии союзных республик, и т.д.

Поддиагональная часть таблицы 1 образована элементами устройства СССР, его частями, в том числе и регионами. В наддиагональной части таблицы, – гос. властные статусы, то есть люди, первые лица-руководители частей СССР – первые секретари территориальных парткомитетов, руководители отраслей народного хозяйства, и так далее. Каждому элементу поддиагональной части таблицы соответствует группа статусов людей- руководителей этих элементов устройства СССР. В деятельности этих людей страна из частей интегрировалась в целое, в СССР. Так, практически все руководители элементов устройства, поименованные в столбце «Союзный уровень управления», были членами ЦК КПСС, депутатами ВС СССР.

Деятельность по интеграции частей страны в целое институционально была оформлена как внутренняя жизнь КПСС. Таким образом, на съездах КПСС, пленумах ЦК, пленумах территориальных партийных органов происходило согласование стратегических интересов руководителей партийных органов, отраслей народного хозяйства, территорий разного уровня и. соответственно, стратегическая координация их деятельности. Это были своеобразные соборы под названием съезды партии, пленумы партии, заседания бюро парткомитетов. На съездах партии – вселенских соборах советского времени – происходила стратегическая координация интересов элементов устройства СССР, на пленумах ЦК и обкомов-горкомов-райкомов КПСС оперативная координация, а на заседаниях бюро парткомитетов происходила тактическая координация деятельности. Эта система согласования интересов оказалась не функциональна после того, как партия отказалась от своей руководящей роли в конце 80 годов.

На таблице 2 красным цветом обозначено то, что исчезло при распаде СССР, спровоцированным отказом КПСС от своей руководящей роли. Исчез уровень СССР, исчезли округа, отрасли, и исчезли все формы согласования интересов между руководителями территорий и отраслей народного хозяйства. Страна распалась, как говорят, на 15 своих подобий, нынешних постсоветских государств, а на самом деле, на 16. 16 элементом была Москва, которая только в последние годы вновь интегрируется в состав Российской Федерации. Заметьте, что в Москве до недавнего времени всякого рода реформирования проводились совсем не так, как в Российской Федерации. Кроме того, Москва вела в какой- то степени независимую от РФ внешнюю политику.

И каждое из этих 16 маленьких государств, образовавшихся на остатках Советского Союза, воспроизводит Советский Союз, но в уменьшенных подобиях. На таблице 3 представлены схема (упрощенная) административно-территориальной структуры РФ.

Таблица 2. Феномены, исчезнувшие при распаде СССР

Уровни управления Уровни структуры	СССР	Столичный	Окружной (отраслевой)	Республиканский	Областной	Городской	Районный	Поселенческий
Союзный	ЦК КПСС, Верховный Совет СССР, Совет министров СССР	Члены ЦК КПСС, депутаты ВС СССР	Члены ЦК, депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР	Члены ЦК и депутаты ВС СССР
Столичный	Столичные организации СССР	МОСКВА	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома
Окружной (отраслевой)	Военные и другие округа, отрасли народного хозяйства	Столичные организации округов и отраслей	Командования военных округов, руководители отраслей народного хозяйства	Члены военных советов округов, руководители республиканских отраслей	Члены военных советов округов, руководители областных отраслей	Члены городских органов ЧУ, руководители предприятий	Члены районных органов ЧУ, руководители предприятий	Члены поселковых органов ЧУ, руководители предприятий
Республиканский	Республики в составе СССР	Республики, в которых расположены московские организации	Республики, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Органы власти новых государств	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета
Областной	Области союзного подчинения (области России)	Области, в которых расположены московские организации	Области, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Области республик	Органы власти областей новых государства	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета	Члены обкома КПСС депутаты областного совета
Городской	Города союзного подчинения	Города, в которых расположены московские организации	Города, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Города республиканского подчинения	Города областного подчинения	Органы власти городов	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета
Районный	Районы союзного подчинения (погранзоны и пр.)	Районы, в которых расположены московские организации	Районы, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Районы, республиканского подчинения – автономные области и национальные округа	Районы области	Городские районы	Органы власти районов	Члены райкома КПСС, депутаты районного Совета
Поселенческий	Закрытые города и военные базы	Поселки, в которых расположены московские организации	Поселения, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Поселки республиканского подчинения	Поселки областного подчинения	Поселки городского подчинения	Поселки районного подчинения	Органы власти поселений

У нас есть федеральный уровень, есть окружной – отраслевой уровень, уровень городов федерального значения, региональный. Это четыре государственных уровня организации и функционирования (выделены цветом). И четыре муниципальных уровня: городских округов, муниципальных районов, городских поселений и поселений.

Рассмотрим федеральный уровень по столбцу. Я просто перечислю элементы, которые здесь есть. Пересечение окружного уровня деления с федеральным уровнем управления – федеральные округа, это элементы административно-политического деления. Уровень городов федерального

значения, где находятся центры федеральной власти. Регионы федерального значения, городские округа федерального значения, ЗАТО и наукограды. По ним отдельное законодательство. Муниципальные районы федерального значения, это разного рода зоны и рекреационные территории в количестве более 200, даже на нашу не маленькую страну их слишком много. На уровне городских поселений федерального значения – военные базы и гарнизоны, и научные городки, тоже военные базы.

Диагонали таблицы (пересечениям одноименных уровней деления и управления) соответствуют наименования соответствующих органов власти.

В отличие от Советского Союза, где существовала мощная система согласования интересов (партийная система, прежде всего), в России сейчас отсутствуют институты, согласующие стратегические и оперативные интересы людей, которые занимают должности руководителей этих элементов устройства (представленных в поддиагональной части таблицы). Нет в настоящее время каких либо эквивалентов съездам и пленумам КПСС, отсутствует соборность. Были неудачные попытки создать эквиваленты, такие как семибанкирщина – олигархическое политбюро или Единая Россия.

Видимость существования стратегического и оперативного согласования интересов создает законотворческая деятельность Федерального Собрания и региональных представительных органов власти. Они творят поток противоречащих друг другу законов, в том числе и законов о государственных и муниципальных служениях. Противоречия между законами возникают в силу того, что они принимаются для решения частных проблем ведомственного управления. Естественно, что у разных ведомств проблемы различны, и законодательно закрепленные способы решения проблем тоже различны.

Чиновники живут по этим законам. И поскольку эти законы противоречивы, то возникают конфликты при их применении, что стимулирует представительную власть производить все больше и больше законов. Однако даже оперативных проблем согласования интересов и координации деятельности различных властных структур такая логика управления не решает. Именно поэтому возникает необходимость определиться с разделением полномочий разного рода, и не только между государственной и муниципальной властями.

При практическом отсутствии институтов стратегического и оперативного согласования интересов, институты тактического согласования интересов весьма развиты, однако их деятельность не институализируется и обозначается в целом как коррупция. Мы называем институты тактического согласования интересов и координации деятельности гражданским обществом служивых людей, живущим по понятиям постсоветского административного рынка. Функции гражданского общества служивых людей в какой то степени можно уподобить функциям местных организаций КПСС, которые в тактических целях перераспределяли ресурсы сообразно потребностям управляемых ими элементов административно-территориального устройства СССР.

В существующем виде административно-территориальная структура Российской Федерации подвержена достаточно жестким воздействиям, связанным с тем, что она поддерживается только непрерывным потоком распределяемых «сверху» ресурсов. Как только количество распределяемых ресурсов и располагаемых ресурсов «внизу» уменьшается, возникают разные движения – автономистские, регионалистские, бог знает какие, националистические, не суть важно.

Это последствие того, что мы наследовали логику административно-территориального деления Советского Союза, но не наследовали систему согласования интересов в виде институтов КПСС, и не создали ее функционального эквивалента.

То, какой бардак существует в административно-территориальном делении, я хотел бы показать на следующем примере. У нас существует 2 системы классификации поселений. ОКАТО, Общероссийский классификатор административно-территориальных образований, и

ОКТМО, Общероссийский классификатор территориальных муниципальных образований. Одно и тоже поселение проходит сразу по двум классификациям. То ли это город, то ли муниципалитет. В каком-то отношении город, в каком-то муниципалитет. Органы статистики отчитываются по ОКТМО, а налоги поселения платят по ОКАТО. Представьте, какие возникают при этом нюансы в отношениях между статистикой материальной, человеческой и финансовой. С соответствующими последствиями для системы управления государством. Много про это писали, особенно географы, однако ситуация сохраняется, и я не вижу, каким образом она может быть изменена.

Недавно у нас обсуждались, и об этом говорил предыдущий докладчик, возможные изменения в административно-территориальном устройстве Российской Федерации, в частности, дополнение этого устройства еще одним уровнем – уровнем городских агломераций. И без того сложнейшая система по логике наших реформаторов должна была еще более усложниться. Дальше, предлагалось муниципальные районы заменить административными районами, предлагалось городские округа частично лишить статуса муниципальных образований, а сделать уровнями государственной организации. Из всего этого набора тезисов в практику вошло только наделение статусом муниципальных районов внутригородских территорий городов, при Советской власти имевших районное деление. Логика системы совершенно не изменилась.

Таблица 3. Административно-территориальная структура РФ

Уровни управления Уровни деления	Федеральный	Окружной (отраслевой)	Столичный (городов федерального значения)	Региональный	Городских округов	Муниципальных районов	Городских поселений	Поселений	*
Федеральный	Федеральные органы власти	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	в том числе депутаты ФС
Окружной (отраслевой)	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие,	Гос. служащие,	Гос. служащие	Гос. служащие	
городов федерального значения	центры власти - города, в которых находятся федеральные учреждения и организации	центры власти, в которых находятся окружные учреждения и организации	Столичные власти	Гос. служащие	Гос. служащие, в.ч. депутаты	Гос. служащие, в.ч. депутаты	Гос. служащие, в т.ч. депутаты	Гос. служащие, в т.ч. депутаты	в том числе депутаты заксобраний городов федерального значения
Региональный	Регионы, федерального значения	Регионы окружного значения	Префектуры Москвы, районы СПб	Власти субъектов федерации	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	в том числе региональные депутаты
Городских округов	ЗАТО, наукограды	Городские округа, в которых находятся окружные учреждения и организации	Управы Москвы	Городские округа в составе субъекта федерации	Власти городских округов	Муницип. служащие	Муницип. служащие	Муницип. служащие	муницип. депутаты
Муниципальных районов	Свободные экономические, рекреационные и другие зоны, заповедники и другие охраняемые территории	Муницип. районы, в которых находятся окружные учреждения и организации	Муницип. районы Москвы - ее же административные районы	Муницип. районы в составе субъекта федерации	Внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муницип. служащие	Муницип. служащие	муницип. депутаты

Городских поселений	Военные базы, гарнизоны	Городские поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	Внутрирайонные территории Москвы	Городские поселения в составе субъекта федерации	Городские поселения, входящие в состав городских округов	Городские поселения в составе района	Власти городских поселений	Муницип. служащие	муницип. депутаты
Поселений	Военные базы, научные городки и пр.	Поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	поселки, входящие в состав Москвы	Поселения в составе субъекта федерации	Поселения, входящие в состав городских округов	Поселения в составе района	Поселения в составе городских поселений	Власти поселений	

Ясно, что административно-территориальная структура РФ в той ее логике, которая наследована от СССР, не адекватна ни задачам сохранения целостности государства, ни задачам интенсивного экономического развития. Исходя из сложившейся структуры, можно предлагать разные варианты ее модернизации. В данном выступлении я остановлюсь на самом радикальном, предполагающем элиминацию отдельных уровней административно-территориального деления и управления.

Таблица 4. Вариант реформирования административно-территориальной структуры РФ

Уровни управления Уровни деления	Федеральный	Окружной (отраслевой)	Столичный (городов федерального значения)	Региональный	Уровень городских агломераций	Городских округов	Администр. районов	Городских поселений	Поселений
Федеральный	Федеральные органы власти	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	служащие	служащие
Окружной (отраслевой)	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие,	Гос. служащие,	служащие	служащие
городов федерального значения	Города федерального значения	Города федерального значения – столицы округов	Столичные власти	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	служащие	служащие
Региональный	Регионы федерального значения	Регионы окружного значения	Префектуры Москвы, районы СПб	Власти субъектов федерации	Гос. служащие	Гос. служащие	Гос. служащие	служащие	служащие
Уровень городских агломераций	Городские агломерации федерального значения	Городские агломерации окружного значения	Городские агломерации в составе городов федерального значения	Городские агломерации регионального значения	Власти городских агломераций	Гос. служащие	Гос. служащие	Муницип. служащие	Муницип. служащие
Городских округов	Городские округа федерального значения	Городские округа окружного значения	Управы Москвы	Городские округа в составе субъекта федерации	Городские округа в составе агломераций	Власти городских округов	Гос. служащие	Муницип. служащие	Муницип. служащие

Администр. районов (на базе муниципальных районов)	Администр. районы федерального значения	Администр. районы окружного значения	Администр. районы Москвы	Администр. районы в составе субъекта федерации	Администр. районы в составе агломераций	Администр. районы городов	Власти администр. районов	муницип. служащие	Муницип. служащие
Городских поселений	Городские поселения федерального значения	Городские поселения окружного значения	Внутрирайонные территории Москвы	Городские поселения в составе субъекта федерации	Городские поселения в составе агломераций	Городские поселения, входящие в состав городских округов	Городские поселения в составе района	Власти городских поселений	Муницип. служащие
Поселений	Поселения федерального значения.	Поселения окружного значения	Подмосковные поселки, входящие в состав Москвы	Поселения в составе субъекта федерации	Сельские поселения в составе агломераций	Поселения, входящие в состав городских округов	Поселения в составе района	Поселения в составе городских поселений	Власти поселений

Таблица 5. Вариант сокращения количества уровней

Уровни управления Уровни деления	Федеральный	окружной - отраслевой	городской	административных районов	муниципальный
Федеральный	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	муниципальные служащие
окружной	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Государственные служащие	Государственные служащие	муниципальные служащие
городской	города федерального значения	города окружного значения	городские органы власти	Государственные служащие	муниципальные служащие
административных районов	федеральные административные районы	окружные административные районы	внутригородские административные районы	власти административных районов	муниципальные служащие
муниципальный	муниципалитеты федерального значения	муниципалитеты окружного значения	муниципалитеты городского значения	муниципалитеты районного значения	муниципальные власти

Можно преобразовать административно-территориальное деление Российской Федерации следующим образом:

- сделать федеральные округа базовым уровнем административно-территориального деления, то есть превратить их из единиц административно-политического деления в единицы административно-территориального деления, существенно увеличив их количество;

- ликвидировать уровень городов федерального значения, сохранив статус городов федерального значения;

- ликвидировать уровень регионов в виду его не функциональности. Что такое регион? Это примерно четыре тысячи чиновников, которые сидят в областном центре и которые образуют фильтр, на котором оседает примерно по 20 % ресурсов, собираемых «снизу» и по 20 % ресурсов, распределяемых «сверху». Поэтому регион может содержать футбольную команду, например, или оперный театр. Функций у него, кроме фильтра, нет;

- ввести государственный городской уровень административно-территориальной структуры и соответствующий уровень управления;

- заместить муниципальные районы административными районами, превратив их в элементы государственного устройства, разделив при этом их на:

- административные районы федерального,

- окружного

- городского значения. И непосредственно субординировать их федерации, округам и городам;

Разделить муниципалитеты по принципу государственной значимости на:

- муниципалитеты федерального значения;
- муниципалитеты окружного значения;
- муниципалитеты городского значения;
- муниципалитеты районного значения;

То есть, если муниципалитеты выполняют федеральную функцию, то ее выполнение компенсируется им из федерального бюджета, и так далее.

Такое преобразование административно-территориальной структуры позволит ее компактивизировать и упорядочить, но не решит основную проблему: создание институтов согласования интересов и координации деятельности между элементами административно-территориального и хозяйственного устройства страны.

Как выстроить систему такого рода согласования интересов, я пока обсуждать не готов.

Гурвич. Спасибо большое, Симон Гдальевич. Пожалуйста, Ирина Викторовна, два вопроса коротких.

Стародубровская. У меня оба вопроса связаны с международным опытом. Во-первых, почему-то во всем мире, все-таки, особенно в крупных странах регионы существуют и являются центрами управления. Они не додумались до такого варианта или есть какие-то другие причины, почему это так? И второе, играет ли, собственно, разграничение полномочий роль согласования интересов в других странах? И если да, то почему с другими результатами?

Кордонский. Многообразие мира очень велико. Да, где-то есть регионы, где-то регионов нет. Вот то, что я рисовал как идеальную возможную модель, это очень напоминает устройство России до реформы Петра Великого. Мне кажется, что все 300 лет отечественной истории можно, судя по сегодняшнему состоянию дел, забыть, и нам нужно вернуться к первоисточкам, в том числе и в части административно-территориального деления, и согласования интересов.

Второй вопрос, извините, я не успел записать.

Стародубровская. Второй вопрос: играет ли разграничение полномочий роль согласования интересов в зарубежных странах? И если да, то почему с другими результатами, чем у нас?

Кордонский. Видите ли, там согласование интересов между людьми, которые принимают решения. У нас согласование интересов между людьми, которые на решения могут разве что влиять. Ну как могут депутаты принимать решения?! Как могут региональные чиновники принимать какие-то решения легально?

Стародубровская. То есть корень проблемы в том, что решения не принимают? Или в том, что система такая?

Кордонский. Нельзя принять решения в этой системе.

Гурвич. Спасибо. Так, мы переходим ко второму этапу, к вопросам из зала. Пожалуйста, давайте с этой стороны. Я напоминаю, что мы поднимаем все вопросы и потом сначала Симон Гдальевич на все свои вопросы отвечает, потом Ирина Викторовна. Пожалуйста, есть вопросы? Просьба называться.

Хлеманов. Владимир Хлеманов. У меня вопрос к обоим докладчикам такой. Раз у нас такое фантазёрство пошло, если бы вам предложили стать руководителем какого-нибудь территориального образования, какого именно вы согласились бы быть? Вопрос к обоим. Какого уровня, соответственно?

Голанд. Голанд. У меня вопрос ко второму докладчику. Когда Ирина говорила, то вы сказали, что неверно, что жизнь только в городах крупных. Вот эту тему хотел бы подробнее.

Смородинская. У меня тоже к двум докладчикам. Смородинская, Институт экономики. Какие ваши прогнозные сценарии – это приведет к дезинтеграции, к распаду или какой-то неожиданный другой поворот возможен?

Науменко. Науменко Тамара Васильевна, экономический факультет. К обоим докладчикам, если можно. Скажите, пожалуйста, вот свободы нужно больше, полномочий, плохо согласовывать и т.д. Я хотела бы уточнить: надо дать регионам свободы? Хотя Платон, великий философ, сказал: «Из крайней свободы возникает величайшее и жесточайшее рабство». Но, с другой стороны, мы говорим об отсутствии согласования. Не является причиной именно то, что такое большое количество уровней управления, которые организуются на территории страны, привело к тому, что они неэффективно начинают работать в согласовании? Тогда какой-то из уровней начинает плохо работать. Спасибо.

Сурикова. Сурикова Екатерина. Вопрос Ирине Викторовне. Вы сказали, что сейчас ужесточается регулирование со стороны центра, хотя властная риторика в последнее время, вроде бы, меняется. И Валентина Матвиенко в Совете Федерации выступает, что давайте больше свободы регионам, совсем их задушили и т.д., налог на недвижимость возлагают на регионы, чтобы они сами определяли ставки. Вы не верите в то, что это все реализуется и будет работать?

Папэ. Вопрос, чего ждать в дальнейшем? Те округа, которые указаны в ваших предложениях, это большие округа, подобные тем, которые сейчас, или какие-то другие?

Курлянская. Курлянская, Центр фискальной политики. Ко второму докладчику. Не кажется ли вам, что такая управляемость в советское время – это фикция просто из-за того, что информация была недоступна. Понятно, что страх там был, особенно в сталинские времена, и на административном уровне было там соподчинение и принуждение, и боязнь нарушить соподчинение, а во всем остальном власть создается для того, чтобы что-то такое на публичные деньги народу давать. Прежде всего, здравоохранение, образование, поскольку у нас социальное государство как было, так и остается. А вот в этой сфере сейчас информация открыта, можно изучить бюджеты каждого последнего поселения городского, сельского, в котором жизни нет, по утверждениям Ирины Викторовны. Но вот мы изучаем, и вы знаете, на удивление жизнь есть, и очень разная. И не кажется ли вас, что это принуждение – тогда была видимость, а сейчас тоже где-то видимость, потому что очень много информации, ее невозможно изучить, а по факту и сейчас тоже неуправляемая, а достаточно децентрализована, и решения-таки принимаются важные на местах, и жизненно важные тоже?

Норкин. Норкин Кемер Борисович, Институт проблем управления. Скажите, пожалуйста, в США в конце 90-х – в начале 2000-х годов проводилась реформа, которая называлась «Новый федерализм» так называемый. И там была рекомендована процедура расширения местного самоуправления, которая ни привела ни к каким катастрофам, и, тем не менее, она осуществлялась поэтапно: сначала 3 графства, по существу, получили такие права, потом постепенно это росло. Рассматривался ли вопрос использования этого опыта? Они же действительно радикально изменили свой федерализм?

Павина. Павина Валентина, экономический факультет. У меня первый вопрос к Ирине Викторовне. Вы предлагаете увеличить свободу выбора, что совершенно справедливо, и дать муниципалитетам и регионам возможность выбора стратегии. Но возможна ли реализация стратегии без ресурсного обеспечения? Как известно, ресурсная база, она как шагреновая кожа, все время сжимается.

Кордонский. Ресурсов прорва, просто у них уже есть хозяева, не могущие и не желающие по известным причинам конвертировать эти ресурсы в товары и деньги.

Павина. У регионов ресурсов нет при нынешней системе распределения доходов. И плюс ко всему в предлагаемой вами модели система муниципалитетов – это те ядра, которые будут образовывать сеть государственного управления. Но возникает вопрос: а каково будет взаимодействие между ними и что будет на межмуниципальных территориях? Кто будет решать проблемы этих территорий и как будет организовываться, по сути дела, система взаимодействия на уровне муниципалитетов, на уровне региона?

Динар. Коллеги, подскажите, пожалуйста, предлагаемые изменения, в принципе, повлияют на жизнь в муниципалитетах? Что-то там поменяется? Вопрос к обоим докладчикам. Мы же говорим про население. Что-то там почувствуют, или только это чиновники на бумаге проведут?

Дмитрий. Дмитрий, аспирант ВШЭ. Вопрос к первому докладчику: нужно ли расширение полномочий. Как я понял, одним из основных тезисов являлось утверждение о том, что у государства не хватает ресурсов на обеспечение тех расходных обязательств, которое оно на себя взяло. Но поменяет ли перераспределение полномочий эту картину? Почему оно должно ее поменять? Ведь фактический источник ресурсов тот же самый, это просто перекалывание денег из одного кармана в другой.

Макаров. Макаров Леонид, аспирант РУДН, экономического факультета. Вопрос к Ирине Викторовне. В рамках повышения самостоятельности региональных и местных органов власти, этому движению будет способствовать решение проблемы мягких бюджетных ограничений на этих уровнях и решение проблемы увеличения ответственности по долговым обязательствам на соответствующих уровнях и органах власти? И как эти задачи могут быть достигнуты?

Карьев. Сергей Карьев, экономический факультет. У меня вопрос к двум докладчикам. Любое перераспределение полномочий – это элемент социального конфликта, и это вещь известная. Вопрос такой. Как вы считаете, кого было бы правильным назвать регулятором этого конфликта. Понятно, что в разное время при разной геополитической ситуации это могут быть разные уровни власти, разные органы. На ваш взгляд, в сегодняшней ситуации кто был бы правильно выбран в качестве регулятора? Спасибо.

Чернавский. Чернавский, ЦИБИ. У меня два вопроса к обоим докладчикам. Скажите, пожалуйста, поскольку территориальная экономика как раздел науки экономической довольно сильно развивается, вы как-то ничего не сказали, какие получены результаты другими авторами, на которые можно опираться в отношении того вопроса, который вы ставите? Как в России, так и за рубежом. Я имею в виду, что сделано уже в науке по этому вопросу? Это первый вопрос. А второй вопрос: вы в своих сообщениях рассматривали управленческую задачу. Но в управленческой задаче вы как-то не коснулись, собственно, экономической активности и экономических процессах, которые идут в регионах. И поэтому взаимодействие этой активности с управлением, если учесть этот фактор, как это может повлиять на ваши рекомендации? Спасибо.

Гурвич. Так, мы закончили принимать вопросы. Начинаем отвечать. Пожалуйста, Симон Гдальевич. В рамках минут 20.

Кордонский. Хорошо, попробуем. Эта структура, когда испытывает критический дефицит ресурсов, начинает распадаться по границам между регионами, как сейчас мы это видим на Украине. Регионы пытаются замыкаться в административных границах. Поэтому то, что обсуждается, это вовсе не область фантазии, это область, возможно, и нашей будущей социальной практики. Либо мы что-то делаем с регионами, либо, когда доступные для распределения ресурсы исчерпаются, нам придется переживать конфликты по административным границам. Если ликвидировать регионы, то стране распасться будет не на что! Она же не будет распасться на крупные города, правда?! Если бы был Донецк отдельно, и не было бы Донецкой области, то проблемы, я уверяю вас, были бы гораздо более мягкими и решаемыми, в отличие от того, что там происходит.

Реплика. США...

Кордонский. Я не знаю про США ничего – не американист, не экономист. Дальше, жизнь муниципалитета. Я буду приводить конкретные примеры жизни в муниципалитетах. Она есть, эта жизнь, она очень интенсивна, но она скрыта от наблюдателя, который приезжает и общается с районным или областным начальством. Она открывается только при непосредственном проникновении в те отношения, которые существуют на уровне муниципалитетов и между муниципалитетами. Вот в нескольких районах Воронежской области существует развитая

распределенная мануфактура, связанная с пухом. Кто-то выращивает овец, коз, кто-то шерсть собирает, пух вычесывает. В семьях этот пух обрабатывается, вяжутся изделия, которые в виде пуховых платков, кальсон – там множество других видов изделий распределяется цыганами, в том числе – по всему бывшему Советскому Союзу. Поскольку женщины – основной производитель этого товара, то в этих районах своего рода матриархат. Официальный уровень доходов населения низкий, уровень расходов весьма существенно выше уровня доходов.

И в любом районе, который мы исследовали, а таких муниципалитетов более 150, везде есть такая своя экономика, которая существует в чистом нале. Есть своя очень интенсивная жизнь, которая к политике отношения не имеет, не проявляется. И более того, не рефлектируется, что она есть. У людей огромное количество денег, кэша, который некуда вложить, хотя жители сами говорят про себя что они куркули – ходят в стоптанных ботинках и с золотыми зубами, а деньги лежат, инвестировать не во что. Вот если бы снять ограничения для занятия бизнесом для муниципальных чиновников, уверяю вас, многие проблемы муниципалитетов решались бы сами собой. Естественно, если связать доходы муниципальных чиновников с наполняемостью местного бюджета.

Дальше прогнозные сценарии. Это очень сложный вопрос, поскольку предполагает существование времени исторического. Мы живем в реальности, в которой есть только настоящее. У нас любое будущее это воспроизведение хорошего прошлого – преобладающем негативном отношении к настоящему. И люди принципиально различаются тем, к какому моменту прошлого они приписывают события, после которых история скурвилась и пошла не тем путем. То ли это крещение Руси, то ли это революция 1917 года, то ли это смерть Ленина, то ли это 20-й съезд КПСС или приход Путина к власти – не суть важно. Поэтому целью развития (хотя вряд ли это можно назвать развитием) является воспроизводство хорошего – не испорченного – прошлого в будущем. Была когда-то категория людей под названием прогрессисты, для которых не существовало прошлого, а было только светлое будущее. Они исчезли с политической арены. И сейчас у нас в политическом поле одни фундаменталисты, то есть люди, которые пытаются воспроизвести какое-то хорошее прошлое. Даже бывшие прогрессисты одно время поговаривали о либеральной империи. А в настоящем у нас своеобразный гибрид из фрагментов якобы Российской Империи и Советского Союза – с РПЦ в роли идеологического отдела ЦК КПСС. К которому отношение достаточно критическое у существенной части населения. Поэтому говорить о прогнозе в этой ситуации не приходится – исторического времени нет, одно настоящее, непрофессионально склеенное из обломков прошлого. Поэтому прогноз вряд ли возможен, возможны только пророчества....

Реплика. Объективный прогноз...

Кордонский. А я не знаю, что в нашей ситуации значит объективное развитие. Мы живем день ото дня, воспроизводя – с искажениями – сегодня то, что было вчера.

Дальше, про свободу был вопрос. Свободы у нас, мне кажется, очень много, но люди не умеют ею пользоваться. Какие у нас ограничения на свободу? Говорят об ограничении свободы слова в условиях, когда пытающимся что-то сказать и сказать нечего – кроме того, что власть плохая. А где-то там за границей гораздо лучше. И все! Свобода передвижения – она практически не ограничена, кроме тех, кто имеет допуск к государственной тайне. Свобода экономической деятельности – если ты знаешь, как брать, кому давать и с кем делиться, и кто и за сколько решает проблемы, то она практически полная. Так что мне кажется, что до недавнего времени, пока Дума не занялась регулированием обыденной жизни – что и как пить, где курить, с кем спать и что есть, – мы жили в очень свободной стране. Сейчас этих свобод становится меньше.

Реплика. Ограничение произвола, а не свободы.

Кордонский. Вот видите, и здесь принципиальное расхождение.

Реплика. Не со мной расхождение, а с общепринятым понятием свободы.

Гурвич. Коллеги, дискуссия потом, после ответа на вопросы.

Кордонский. Такая дискуссия -зародыш политической жизни.

Гурвич. Давайте все-таки двигаться по вопросам.

Кордонский. Количество уровней согласования интересов, был такой вопрос. Да, такое огромное количество уровней необходимо в такой большой стране. Было. Страна уменьшилось, количество уровней, в общем-то, даже увеличилось. А форм согласования интересов новых не было выработано. Какая была при Советской власти форма тактического согласования интересов и координации деятельности? Вот Бюро райкома партии по проблемам уборки урожая. Вызывают на бюро какого-нибудь маленького района генерала, командира воинской части, дислоцированной в районе, может быть, даже члена ЦК партии. И говорят: «Вот, дружок, у нас уборка. Давай-ка горючку, давай-ка солдат, давай технику. А не дашь – партбилет на стол». И это было очень мощная форма согласования интересов. Сейчас она не работает.

Реплика. Плановое распределение ресурсов.

Аузан. Коллеги, вы как будто первый раз на диспут-клубе! 88 заседание.

Кордонский. Какие округа? У нас, по моим подсчетам, примерно 80 типов округов, начиная от больших, от административно-политического деления на федеральные округа, военные округа, оперативно-территориальные командования внутренних войск, совпадающих в границах с федеральными округами, три типа округов Минприроды, 5 типов округов таможни, транспортные округа железной дороги, водного транспорта, воздушного движения, санитарные округа, и прочее, и прочее. И каждый округ – это иерархия чиновников. Эта структура не описана. Более того, в результате преобразований министерского уровня она забыта. История ее забыта. И, например, в некоторых регионах до сих пор существует инспекция колесных транспортных средств, хотя в Министерстве сельского хозяйства ее давно нет. Или вот в Алтайской губернии у нас вроде бы еще существует управление племенного животноводства на 200 с лишним человек, а племенного животноводства нет, исчезло.

Вопрос управления СССР. Я про это написал книжку свою первую про административные рынки. Да, была такая формальная система согласования интересов в виде партийных органов, но при этом были административные рынки, в которых статус менялся на деньги, на ресурсы, и она была достаточно мощная, и они дополняли друг друга, эти структуры. То есть формальная структура партийная и неформальная структура административного торга. А результаты согласований манифестировалась во вне эмиссией административной валюты, то есть выходом соответствующей бумаги, такой как решение ЦК КПСС. Достаточно мощная и красивая система, но, к сожалению, накрылась.

Дальше опыт США. Не американист, не знаю ничего. Я занимаюсь только Россией всю свою жизнь. Что будет на межмуниципальных территориях? Вы знаете, у нас очень странная ситуация. Уже 30 с лишним лет, почти 40 лет не ставился вопрос о системе расселения. Вот про разделение полномочий говорят, про систему расселения не говорят. Последнее большое обсуждение было где-то, наверное, году в 1982 или в 1983.

Реплика. Глазычев такой все время был.

Кордонский. Нет, я имею в виду партийное, властное обсуждение системы расселения. У нас ведь очень странная система расселения, она сложилась в результате двух жестких принудительных миграций – столыпинской и сталинской. Потом была еще хрущевская, меньшая по масштабам, освоение целины. Система расселения была привязана к производству, но сегодня созданная в ходе столыпинской и сталинской модернизаций производственная структура распалась. А система поселений осталась. Сейчас происходит два процесса: с одной стороны, опустынивание территорий за счет того, что там делать нечего, с другой стороны, и вторичная урбанизация и концентрация населения вдоль трасс. И, собственно проблема межселенных территорий решается в этом процессе, но она не находит организационного оформления, поскольку в существующую муниципальную систему она не вписывается.

Дальше. Что поменяется, если это все сделать? По моим расчетам, управленческий аппарат, особенно региональный, существенно уменьшится. Соответственно, появятся нераспределенные ресурсы и появятся новые институты торга, какие-то дыры можно будет заткнуть, если не будет создана система согласования интересов.

Вопрос о регуляторах конфликта. В советские времена это была КПСС, сейчас регулятор конфликта разный на разных уровнях. Решения, даже принятые единолично, очень странным образом реализуются в весьма конфликтных отношениях, во взаимных наездах. Относительно недавно была возможность наблюдать перераспределение ресурсов между разного рода регуляторами рынков. Был, например, легальный игровой рынок, который контролировался известными правоохранительными структурами. Появился новый игрок, такой как Следственный комитет, – наметился передел рынка. Рынок переделали, делегализовали, он ушел в подполье и регулируется нелегальными методами, понятия вытеснили законы. Без регулятора ничего не остается!

Что сделано в науке? Я не знаю экономической науки. В общем, я даже не знаю, что там сделано. Когда писал свои книги, то практически ничего не нашел в экономической науке про реальное устройство Российской Федерации и Советского Союза. Есть очень хорошие исторические исследования, основанные, к несчастью только на очень частично рассекреченных архивных материалах, есть прекрасные работы Струмилина и других классиков построения светлого будущего в отдельно взятой стране, есть прекрасный учебник политэкономии социализма под редакцией Сталина, в котором детально прописана логика функционирования народного хозяйства СССР. Но в современной экономике я просто не понимаю, о чем они пишут, к чему относятся эти работы экономические. Могу просто привести пример. Вот есть у нас экономисты, которые занимаются рынком труда. Мы в нашей лаборатории довольно долгое время, 2 с лишним года, занимались теми людьми, которые живут в одном месте, работают в другом, отходниками. Книжку издали. Так вот само существование отходников для экономистов не было открытием, но описать отходников они не могли, поскольку это не совпадает с их методологией количественных методов. «Мы, – говорят, – количественники, мы этой реальностью не занимаемся!» Мы занялись этой реальностью, ее описали, но не количественно – качественно. И поэтому эта работа остается вне экономики. Все.

Гурвич. Спасибо большое. Пожалуйста, Ирина Викторовна.

Стародубровская. Поскольку у меня было время, я пыталась как-то вопросы сгруппировать, поэтому у меня получилось две большие группы и еще отдельные вопросы. Если я в результате чей-то вопрос забыла, напомните мне, потому что это не из нежелания отвечать, а просто я могла что-то потерять.

Первая большая группа вопросов, это вопросы, собственно, связанные со структурой социальных отношений. Потому что любая структура достаточно жесткая. И если у нас заданы какие-то ее базовые характеристики – там уровень централизации, децентрализации, конкурентности, кооперативности и т.д., – то дальше уже практически невозможно менять какие-то производные от этих характеристик, не изменяя суть системы. И, собственно, это мой ответ на очень большую группу вопросов. Было сказано о том, что в США получалось реформировать, у нас не получилось. Но, на самом деле, эти системы бывают жесткие, а бывают гибкие, адаптивные. Система социальных отношений в США достаточно гибкая и адаптивная. А наша система, выстроенная на основе жесткой централизации, очень жесткая, она не адаптируется, она ломается. То же самое связано с уровнями. В этой системе практически инстинктивная реакция власти на появление любой проблемы – это создание нового органа или нового уровня. Это происходит почти на уровне инстинкта, я сейчас с большим удовольствием наблюдаю, как на Северном Кавказе, которым я очень много занимаюсь, не получилось ничего со стратегией, никто не меняет стратегию – все создают новые органы власти. Эта система так работает. Риторика расширения самостоятельности – все то же. Система построена так, что не формально, не для

галочки, а реально расширить самостоятельность в принятии решений, для этого очень серьезно надо менять всю систему. Собственно, я говорила о том, что я сейчас не вижу нигде субъектов, которые бы стремились к этому изменению. В этой системе невозможно решить проблему мягких бюджетных ограничений. Здесь же ответ на вопрос, связанный с полномочиями и ресурсами. Собственно, когда я говорила про то, что федерация не может оплачивать, я имела в виду не столько полномочия, сколько те завышенные социальные обязательства, которые она на себя берет. Собственно, когда регион принимает решения сам, он сам смотрит, на какой уровень социальных обязательств он может выйти, если он поставлен в такие условия. Когда это решение принимается на уровне федерации в целом, то в первую очередь имеются в виду политические мотивы, а уже как это пойдет на конкретном уровне, жизнь покажет. Поэтому, собственно, этот источник мягких бюджетных ограничений, связанных с завышенными социальными обязательствами, которые берутся в условиях, когда только верхний уровень отвечает за все в стране, а ему нужно поддерживать свой высокий рейтинг, то это логика, которая показывает, что ничего здесь сделать не получится.

Что касается сценариев: считаю, что система эта если будет меняться, то будет меняться в рамках достаточно жесткого политического кризиса, и меняться тяжело и болезненно. Будет это сопровождаться распадом или не будет сопровождаться распадом, не знаю. Сейчас юридически ограничивают возможность обсуждения этой темы, за это посадить могут. Тем не менее, не исключаю такого варианта. Это группа вопросов, которая связана с внутренней логикой структуры.

Дальше есть группа вопросов, которая связана со стратегией. Собственно, основной вопрос здесь, это может ли быть реализация стратегии без ресурсного обеспечения? Мне кажется очень важным определить, что такое стратегия? Потому что у нас сейчас ощущение, что стратегия, это мы набрали разные хотелки, записали их на бумажку, дальше кому-то дали и сказали: «Нам под эти хотелки нужно много денег». А дальше говорим: «А вот деньги не дают, хотелки реализовывать не получается». У меня ощущение, что стратегия – это совершенно другое. Для любого субъекта – экономического, территориального, какого хотите – есть некие объективные границы возможностей его развития и есть некоторые траектории. Если сделать такой шаг, то пойдешь в одну сторону, если сделать такой, пойдешь в другую сторону. Для меня стратегия, это, в первую очередь, выбор этой траектории. А когда мы выбираем эту траекторию, нам нужно понять не только что мы хотим, но и от чего мы готовы отказаться. Поскольку любая стратегия, это, в первую очередь, отказ от всех других альтернатив и от всех тех плюсов, которые связаны с другими альтернативами, и выбор только одного варианта с его плюсами и его недостатками. То есть с моей точки зрения, стратегия это гораздо более сложное явление, чем просто бумага, под которую нужны те или иные ресурсы. Поэтому я считаю, что стратегия может быть в любом территориальном образовании. Другое дело, что эти стратегии могут быть разные. У нас может быть, например, стратегия сжатия, когда мы понимаем – это к вопросу о территориях. Например, территория нежизнеспособна, разбросанность населенных пунктов чересчур большая, и мы говорим: «Мы выбираем стратегию сжатия. Мы нежизнеспособны, мы каким-то образом стимулируем перетоки населения, мы сжимаемся, и в таком более сжатом виде мы более жизнеспособны». Это может быть в каких-то местах стратегия развития – экономического социального и т.д. Но в этом смысле всегда, если есть субъекты развития, то у них есть ресурсы. Это инвестиции, это какие-то ресурсы территорий, земля и т.д. которые, если эта территория имеет потенциал, то они имеют ценность. У меня ощущение, что если по-другому понимать стратегию, то тогда вопрос ресурсов стоит немного по-другому.

И в связи с этим – не меня спрашивали, но поскольку моя реплика вызвала эту реакцию, – хочу сказать про жизнь в муниципалитетах. Я не говорила, что в других муниципалитетах, кроме городов, нет жизни, я сказала, что в городах есть жизнь. Это немного другое. Но когда я об этом говорила, я, собственно, имела в виду не то, что нигде больше жизни нет, она есть, но просто эта

жизнь немного другая. Для тех цыган, которые по всему бывшему Союзу развозят пуховые изделия, в общем, муниципальная самостоятельность не принципиальна. У них как-то эти структуры работают по-другому. А есть субъекты, для которых это принципиально. С моей точки зрения, для городов это принципиально. Для сельских муниципалитетов, которые реально входят в агломерацию, это принципиально. И там действительно в этом смысле есть реальная жизнь, и они действительно могут быть субъектами принятия самостоятельных решений. На остальной территории за очень небольшими исключениями – здесь я не общалась с областными и районными властями, я очень много проехала по самым низшим уровням поселений, – там есть активность, которая мало связана с властью. А власть там обычно не очень понимающая, что она делает, не имеющая особого образования и не очень стремящаяся хоть что-то делать в чьих-то интересах, кроме своих. Больше в своих. Поэтому, на самом деле, когда я говорила о том, что в городах и в агломерациях есть жизнь, я имела в виду в первую очередь, что это те субъекты, где собственная инициатива проявляется не только сообществом, но и властью, и взаимодействие власти и сообщества очень важно для обеспечения развития, а тем самым важна и самостоятельность.

Про экономические процессы, я надеюсь, я ответила, когда говорила про возможность сжатия. Теперь те вопросы, которые в эти два блока не вошли. Я так поняла вопрос Володи, какое образование мне было бы интересно возглавить? Конечно, региональная столица – самое интересное с моей точки зрения.

Про регулятор конфликтов. Я думаю, что федерация только может быть регулятором конфликтов в этой ситуации, потому что, собственно, все равно инициатива вне зависимости от того, где находятся те социальные субъекты, которых сейчас нет нигде, которые могли бы добиваться этого изменения, все равно политика формально может меняться только федерацией, и федерации придется регулировать конфликт. И, наконец, что изменится, если сделать то, что я предлагаю? Я думаю, что усилится дифференциация между разными территориями, потому что какие-то территории будут пользоваться этим успешно, а какие-то территории не смогут, и им уже в этой ситуации немного помогут, но явно не так, чтобы дотянуть до успешных. Я думаю, что усилятся конфликты, потому что совершенно очевидно, что когда-то кому-то становится лучше, а кому-то становится хуже, конфликты усиливаются. Я думаю, что обновятся элиты, я думаю, что появится какая-то политическая жизнь и реальная возможность выбора. Вот что, я думаю, поменяется для активных граждан в первую очередь. Для тех, кому все это не интересно, они страдательный залог – им может стать лучше, может стать хуже, но у них хотя появится шанс высказать свое мнение и что-то поменять, если то, что происходит, им не нравится. Хотя обычно у них не возникает этого желания. Вот, собственно, по-моему, все. Кого-то забыла?

Гурвич. Был еще вопрос по поводу образования.

Аузан. Да, вы хотите добавить ответ на этот вопрос?

Кордонский. Куда мне в 70 лет кого-то возглавлять, вы что?

Гурвич. Спасибо. Мы переходим к выступлениям. Пожалуйста, поднимите руки все, кто хочет выступить в обсуждении. 6 человек. По 5 минут, пожалуйста.

Еще раз, опять просьба представляться.

Норкин. Я прошу прощения, я сидя буду. Вы не обижайтесь. Я вас очень уважаю, просто техническая причина. Норкин Кемер Борисович, Институт проблем управления. Я, честно сказать, пришел на это заседание с уже готовым ответом. Я считаю и глубоко убежден, что до тех пор, пока система принятия решений в России будет такой, какой она была при развитии социализма, когда люди во власти могут принимать решения, и их личные решения играют такую большую роль, а ответственность этих людей такова, что им достаточно сказать «Хотели как лучше, а получилось как всегда», и им за это ничего не будет, то в этой ситуации чем больше будет людей принимать решение относительно общественного имущества и распределения национального имущества и национального дивиденда, тем больше будет коррупция. Это

совершенно однозначно. И если вы говорите про местное самоуправление, что есть люди, которые спят и видят расширение прав, такие люди есть. Я их лично знаю.

Теперь второй вопрос, почему мы говорим, что денег нет?! Лично ваш покорный слуга в ельцинские годы, я принимал самое активное участие в выпуске указа Ельцина об особом порядке приватизации в Москве. И пока саламандры Чубайса не торпедировали этот указ, Москва получала от московского имущества в бюджет вдвое больше, чем все федеральное правительство получало от федерального имущества в бюджет. То есть денег прорва у нас, просто они растащены все. И главная причина состоит в том, что действующая система не совместима с наличием у членов правительства, у тех, кто принимает решения, частного интереса. Это не значит, что частный интерес плох! Частный интерес – это мощное стимулирующее действие. Но подобно тому, как атомная энергия тоже мощное стимулирующее действие, но если плохая система управления, происходит Чернобыль. Точно также и здесь, если мы задействуем частный интерес, а применяем методы, которые могут работать исключительно когда на всех местах стоят святые люди, начиная от верховного человека, то ясное дело, что частный интерес здесь невозможен. И когда вы говорили, что нет идей, как это все сделать, мне прямо буквально захотелось вскочить и сказать: «Есть такая партия...» Вы знаете, кто так сказал. Я дам вам свой блог, там про местное самоуправление написано, где дьявол прячется. И там все это расписано. У меня опыт большой в этом смысле. Я, во-первых, был в правительстве Москвы, во-вторых, я возглавлял объединенную коллегию Москвы и Московской области органов власти, поэтому я все это знаю очень хорошо.

Реплика. Какая партия есть, все-таки?

Норкин. Дело в том, что, к сожалению, не партия, а специалисты, которые это знают. В этом смысле есть группа специалистов, которая очень детально это дело изучает.

Павина. Павина Валентина, экономический факультет. Я снова о ресурсах. Да как бы там ни было, совершенно очевидно, что я сторонник первой точки зрения, которую озвучила Ирина Викторовна относительно того, что экономическая самостоятельность – очень и очень важная основа. Мы все прекрасно знаем, что надстройка может быть только на экономическом базисе. Базисом должна быть экономическая самостоятельность, экономическая обеспеченность муниципалитетов и, соответственно, регионов. Но я о муниципалитетах. Если заглянуть в историю, мы увидим интересную вещь, что в 90-е годы муниципалитетам были даны очень серьезные налоговые полномочия. Им оставалось 90 % подоходного налога, в разных регионах по-разному, но где-то 10-15 % от НДС, плюс налог на содержание ЖКХ и т.д. У них была достаточно приличная налоговая база, от налога на прибыль почти треть оставалась в муниципальных образованиях. Но беда в другом была, что был период экономического краха и во многих регионах, муниципалитетах экономика остановилась. Вы помните зоны экономического бедствия – Ивановская, Владимирская. Но там, где экономика сохранилась, где продолжали действовать предприятия, там был очень интересный и замечательный опыт муниципальной работы. Вот я вам приведу только один пример. Завод посуды Ставрова, Владимирская область, когда едете на Владимир, проезжаете. Там завод АТО, автотракторного оборудования, делали инвалидные коляски. Вот они устояли. У них была доходная база, и это был прекрасный поселок, там была прекрасная детская музыкальная школы, лучшая в области, прекрасная больница, прекрасная образовательная школа, прекрасные садики. И все это благодаря деньгам, которые поступают в местный бюджет (тогда не было градации трехуровневой, как сейчас). И что важно? Когда есть экономическое основание, то и люди были заинтересованы, чтобы был свой нормальный, хороший, ответственный, радеющий за поселок человек, и такие люди были. И поселок развивался, это было реальное местное самоуправление. Но что же было потом? Потом ситуацию переключили, доходы забрали на районный уровень и в основном на региональный уровень. И теперь, конечно же, не остается уже заинтересованных субъектов в самостоятельности местного самоуправления. Потому что тогда каждый житель этого поселка

горой стоял за своего председателя поссовета. А когда председатель поссовета боролся за самостоятельность этого муниципального образования и финансовую самостоятельность, район пытался перетащить деньги, кончилось тем, что дом сожгли.

А я все время на уровне области говорила: «Сохраните. Это же образец того, как может жить нормальное муниципальное образование, когда нормальная экономика и нормальная система распределения доходов». Но, к сожалению, это все осталось в прошлом, теперь львиная доля доходов, остающихся в регионе, аккумулируется на уровне регионального бюджета, еще какая-то доля на уровне муниципального бюджета муниципального района, а уже бедному поселению ничего не остается. Остается 10 % НДФЛ и практически все, еще земельный налог и налог на имущество физических лиц. Понимаете, самое страшное, что у властей муниципалитетов на сегодня нет даже стимула развивать бизнес на своей территории, потому что ему от этого бизнеса остается дырка от бублика. Потому что ЕНВД, на котором работает вся наша местная мелкая торговля, отдается в бюджет муниципального района. А в поселке остаются только пустые коробки, загрязненная территория. Единый налог, взимаемый при упрощенке, аккумулируется в бюджете субъекта федерации, в бюджете региона. Опять же, региону ничего! Налог на прибыль тоже муниципалитету не достается, за исключением ряда мудрых регионов, где часть налога на прибыль отдают муниципалитетам. Так вот, понимаете, когда нет экономических основ, то, к сожалению, никакой самостоятельности, никакой стратегии, никакой заинтересованности не будет. Поэтому начинать надо с экономических основ. Спасибо.

Адичинский. Адичинский Андрей. Мне не удалось задать вопрос в связи с весьма интересным предложением господина Кордонского, поэтому я произношу его в формате реплики. Предлагаемое сокращение уровней подразумевает исчезновение целого класса чиновников, в частности, региональных. Меж тем эти люди представляют собой весьма влиятельную политическую прослойку, поэтому у меня возникают два вопроса. Первый: а как они пропустят эту реформу? И второй вопрос, допустим, сверху царь повелит, и реформа произойдет. А куда в таком случае они исчезнут в новой ситуации? Вот, собственно говоря, мысли вслух самому себе, поскольку вопросы задать не успел.

Чернавский. Чернавский, ЦИБИ. Вопрос, который мы сегодня слушаем, очень сложный. Надо сказать, что довольно сложные вопросы обсуждаются на многих конференциях, как развивать экономику России, причем, часто многие рассматривают экономику как агрегированную. И решают вопрос, как вообще страна должна развиваться? Здесь же на порядок сложнее проблема, потому что здесь нужно не только обеспечить развитие экономики страны, – кстати говоря, никто об этом не сказал – но и, главное, надо обеспечить устойчивое развитие или хоть какое-то развитие отдельным ее частям! То есть здесь довольно сложная с научной точки зрения проблема.

Поэтому мне кажется совершенно неправильным игнорирование тех работ по территориальной экономике, по моделированию территориальной экономики в разных странах, которые существуют и публикуются в разных журналах.

Первая проблема, которая, мне кажется, здесь исследуется, каков опыт вообще регионального развития в разных странах? Его надо, конечно, обобщить. Без обобщения этого опыта и попытки найти какую-нибудь аналогию российской экономике трудно, это будет все экспериментирование, основанное на методе проб и ошибок. Второй вопрос, который, мне кажется, здесь нужно также осветить, это, собственно, какова цель всей этой реформы? Ограничиться рассмотрением только управленческой задачей, как управлять экономикой? Это же очень серьезное ограничение, на самом деле. Потому что, посмотрите, Симон Гдальевич сказал, что сейчас решение принимается одним человеком. Это очень тяжелая ситуация управленческая, потому что если один человек решает за всех, то если бы он был господом богом и все знал, то его задача была бы сложной, но решаемой. Но поскольку таких людей не существует, то по существу он заменяет своими решениями активность примерно 140 миллионов человек. А знает

ли он цель этих людей, может ли он эквивалентировать эту активность и заменить своим решением эту активность? Экономическая теория показывает, что – это работы известных теоретиков, хотя бы взять фон Визер, – это абсолютная утопия, на самом деле. В некотором смысле, не ставя задачу реформирования как цели развития общества, мы, на самом деле, ничего не решим. Поэтому эти упражнения, извините за резкость, со структурами, мне кажется, являются просто некоторым мнением. Есть мнение одного человека, другого человека, третьего человека. Но так общество развиваться не может. Потому что реформы, которые проводятся в обществе, они должны быть серьезно обоснованы. Речь идет, во-первых, о жизни, о здоровье, о занятиях, о больших деньгах. И поэтому здесь опираться только на мнения людей, это, конечно, неправильно.

Теперь я возвращаюсь к вопросу: готова ли Россия к преобразованиям? Здесь нужно подойти с точки зрения теории реформ, все-таки. Первое, надо выяснить, каковы цели реформы. Второе, есть ли необходимые условия для этой реформы в действительности в обществе? А ведь, на самом деле, из того, что мы слышали, у нас даже не было сделано попыток выяснить, а существуют ли регионы, за тот короткий период после образования России – успешные регионы? Каков их опыт? Можно ли этот опыт, даже если он не имеет строгого научного анализа, распространить на другие регионы? Потому что заведомо могу сказать, что на одни регионы опыт Москвы может быть распространен, но, скажем, на Ивановскую область точно не может быть распространен, потому что там совершенно другие условия. Реформирование региональных территорий должно определяться, разумеется, свойствами этих территорий, а не просто так. Второе, надо сделать грамотный институциональный анализ. Ведь тут говорилось уже о необходимости согласования. Но попытка представить КПСС как идеальный инструмент согласования напоминает сцену из «Крестного отца», когда дон Корлеоне сказал: «мы сделали этому режиссеру такое предложение, от которого он не мог отказаться». Это было тоже согласование, между прочим. Но это странное согласование, и такой инструмент применялся. Мне кажется, здесь есть довольно важный вопрос, который не задан. Действительно, нет всех институциональных условий для реформирования. Но отсутствие реформы и переход в централизацию лучше, чем сложный, связанный с ошибками и известными потерями путь самостоятельного развития? Потому что вы не можете чему-то научиться, не начав проходить этот путь. Вот этот вопрос, мне кажется, нужно поставить. И он принципиальный, потому что, может быть, будет хуже, но зато люди чему-то научатся. Этот вопрос должен быть тщательно изучен. И жалко, что наука здесь, как мы видим, практически не играет никакой роли, они не подступают к этому вопросу. И решения принимаются в значительной мере за счет мнений руководящих лиц, что является для нас, экономистов, совершенно неприемлемым.

Антоновцев. Спасибо. Антоновцев Виталий, экономический факультет МГУ. Уважаемые коллеги, я буду очень краток. Я просто хочу выразить некое недоумение вопросом, который был вынесен во главу этой дискуссии, а именно я повторяю вопрос, готова ли Россия к чему-то? Мне кажется, так ставить вопрос, это примерно как спрашивать: «А вот население Земного шара готово пойти в школу?» Малоосмысленный вопрос. Кто-то готов, кто-то не готов, кто-то уже учился, а кому-то до этого еще жить и жить. Готова ли Россия к чему-то – это вопрос из этого круга. Совершенно очевидно, что если бы лицо, принимающее решения – как говорил Гарри в «Гарри Портере», «сами знаете, кто», – хотело бы некоторых изменений к лучшему в структуре государства, в жизни страны, на территории которой существует данный экземпляр государства, если бы... то, безусловно, самый разумный путь – это асимметричная федерация. Кто-то готов, кто-то не готов, кому-то надо помогать, кто-то и сам рвется. Где-то люди есть, а где-то их нет. Это было бы естественно. Что мы видим вместо этого? Вместо этого мы видим ровно противоположный процесс. Понятно, откуда он возникает. Что называется, объективно существует закон необходимого разнообразия, который заключается в том, что для того, чтобы чем-то управлять, разнообразие системы управления должно быть не меньше, чем разнообразие

управляемой системы. Поскольку система управления родной страной устроена так, что разнообразия управляющей системы явно не хватает для того, чтобы охватить разнообразие управляемой системы, идет массовый процесс примитивизации и упрощения. Все палочки должны быть перпендикулярными, все равны, все одинаковые. То, что одна палочка, это субъект федерации, про который один разумный человек сказал так: там нет проблем занятости, там половина населения, это руководящие работники субъекта федерации, а остальная половина, это члены их семей. Есть такие субъекты федерации, есть другие субъекты федерации. А все одинаково, все по закону... и чего?

Поэтому когда Ирина Викторовна сказала, что самостоятельность региона нужна, чтобы система выживала, мне кажется, что лица, которые представляют, как им кажется, интересы системы, так совсем не считают. Они простую систему видят, зачем самостоятельность там? Действительно, как может быть голова самостоятельна от тела?! Была такая в середине XIX века теория государства организмическая, что люди – это клетки государства. Какие у них могут быть свои интересы?! Но господа, это, все-таки, XIX век, на дворе немного другое время. Спасибо.

Криманов. Криманов Владимир Викторович. Вы знаете, коллеги, я несколько пунктов разных скажу. Первый пункт относительно нехватки образованности, примитивизации. Я абсолютно с этим согласен, что мы вообще плохо знаем Россию, и самое печальное, что ее плохо знают те лица, которые должны принимать решения. В том числе по поводу развития регионов и муниципалитетов все сводится, как правило, к каким-то шаблонным схемам, которые так или иначе не работают в разных ее частях. И в этой связи есть большой упрек экономической науке, которая загнала региональную экономику на дальнюю периферию, может быть, в силу отсутствия политического спроса на это. Это первый комментарий.

А второй комментарий в этой связи вот какой. Вот эта безграмотность иногда доходит до такого невидимого абсурда, когда мы выдаем какие-то вещи за действия, связанные с регионами. Например, деконцентрацию центральных функций мы выдаем за децентрализацию, что в международной практике уже давно считается совершенно не тем процессом, вызываемым другими факторами и т.д. То есть сажая какое-нибудь федеральное министерство в Ессентуках или во Владивостоке и говоря: «Вот она, децентрализация власти», – это совсем не то и совсем не так понимается всеми уже. А мы как-то к этому спокойно относимся.

И последний пункт, который я хочу сказать. Вы знаете, насчет фантазерства, мне кажется, есть в этом некоторая доля разумности, если мы будем проводить периодически, раз в год деловые игры, в том числе и с лицами, принимающими решения. Тут есть люди, которые принимали участие, допустим, и в разработке региональных стратегий. То, что говорила Ирина, достаточно разумные мысли, просто к ним не готовы те люди, которые эти стратегии потом должны принимать, защищать в разных других структурах и т.д. Я пробовал иногда играть в такую деловую игру с чиновниками на разных уровнях управления. Планируя те или иные мероприятия, давайте запретим какое-то действие, связанное с выпрашиванием денег наверху. Это примерно о том, о чем говорила Ирина, что инициатив внизу сразу будет очень маловато. Мы как-то не готовы рассчитывать на собственные силы, а все время верим в то, что за нас те проблемы, которые где-то там есть, решат.

И в этой связи, возвращаясь к самой постановке вопроса, который здесь есть, я бы немного перефразировал Петра Леонидовича. Я бы сказал, что Россия-то готова, а вот лица, принимающие решения, к сожалению, нет. Спасибо.

Гурвич. Спасибо большое всем выступившим. И теперь последнее слово участникам. Может быть, на что-то вы хотите возразить, что-то добавить, кого-то поблагодарить. Но все в рамках 3 минут.

Стародубровская. Я бы все-таки еще раз подчеркнула в оппозицию Симону тот тезис, что мы уже реально давно не допетровская Русь. Причем мы не допетровская Русь не просто с точки зрения того, что у нас заводов больше или население образованней. У нас гораздо более сложная

структура интересов. Та структура интересов, которая реально формирует пространство, в рамках которого устанавливается та или иная модель федеративных отношений, она очень сложная. Она не сводится к ситуации формального распределения ресурсов, потому что я бы на вашем месте спросила в этом замечательном муниципалитете, какие неформальные поборы они берут с этого предприятия. И думаю, что можно было бы узнать очень много интересного. И для меня здесь логика, скорее, в том, что если неформальные поборы все равно берутся, то уж лучше их легализовать и каким-то образом регулировать. А если там слабый муниципалитет и не делает этого, то он, скорее всего, и налогов не соберет, ему просто никто налоги платить не будет. Эта система живая, эта система сложная. Поэтому мне кажется, что единственный способ каким-то образом с этой системой разобраться, это не смотреть сверху, где больше ресурсов, где меньше ресурсов, где больше население, где меньше население, а все-таки, задействовать систему интересов. Большое всем спасибо.

Кордонский. Большое спасибо за то, что пришли и задали кучу вопросов; я ответил не на все. Я продолжу. Куда исчезнут чиновники? У нас есть моделька социальной структуры, там показано (один из авторов здесь сидит), что если власть уменьшает число первых лиц на 20 %, то количество воров в законе увеличится на 2 %. Власть распределяется, никуда не девается. Распределяется по другим социальным группам. Я хотел просто обратить ваше внимание на то, что с 1991 года в нашей стране было осуществлено примерно 40 реформ. Я точного количества не знаю. Ни одна из этих реформ не достигла тех результатов, которые были написаны на первой странице документа. Причины этого не исследованы в том числе экономистами. Я думаю, что если еще мы 10 реформ придумаем, у них будет тот же самый результат. Мне кажется, что наше представление о стране, онтология нашей страны остается для нас тайной. Она не исследуется. Она находится в каком-то подсознании у властных людей и у исследователей, которые увлечены разного рода работами, которые были проведены где-то в Штатах, а наша реальность остается закрытой.

У этой закрытой реальности есть одна особенность. Если ее описываешь, то у нее два пути – она может исчезнуть в результате описания в результате уголовного дела, возбужденного по результату проведения исследования, а может пойти в жизнь, стать легальной. И мне кажется, если мы занимаемся исследованием страны, то мы должны пройти по очень тонкому пути. Таким образом, описать те процессы, которые есть в нашей стране, в том числе о которых говорила Ирина, как берут, как дают, как пилят, чтобы или создать условия для уголовного дела, и в то же время сделать эту информацию публичной и тем самым приемлемой для власти. Это обыденность, и она должна легализоваться. Проблема, с моей точки зрения, в легализации. Вы знаете, другого у нас нет. Спасибо большое еще раз.

Гурвич. Спасибо большое обоим участникам. Очень содержательный был диспут, мы узнали много сакральных знаний о тайнах нашей страны. Спасибо. И заключительное объявление Александра Александровича.

Аузан. Уважаемые коллеги, мы объявляем летние каникулы. Следующая встреча 18 сентября в 18 часов здесь же. Тема будет объявлена в сентябре в рассылке за неделю до диспута, поэтому вам хороших отпусков, нам успешной приёмной кампании. Спасибо.

Дополнения к стенограмме

К выступлению К.Б. Норкина (ИПУ РАН)

Норкин. Вопрос, вынесенный на сегодняшний диспут, очень важный и актуальный, а диспутанты проявили глубокое понимание самых различных аспектов проблемы. Если исходить из сложившихся в ИПУ РАН представлений, можно сказать, что мы обсуждаем чуть ли не самый важный вопрос российской современности.

Действительно, всем очевидно, что результаты, достигнутые почти за четверть века реформ, не отвечают радужным надеждам оптимистов конца 80-годов. Улучшение благосостояния россиян никак не назовёшь “всеобщим”, зато появилось неадекватное экономическому развитию количество богатых людей, прямо или косвенно связанных с системой принятия государственных решений. По числу миллиардеров на один миллиард ВВП Россия находится на втором месте в мире, уступая лишь Украине. США по этому показателю находятся, если мне не изменяет память, на двадцатом, месте. Никакого другого объяснения, кроме наличия в России крупномасштабной коррупции, этот феномен не имеет. Очевидно, что такое состояние страны не имеет стратегической перспективы. Мысли о том, что нужно что-то сделать для пресечения этой тенденции, стали практически национальным консенсусом.

При этом почему-то у большинства есть надежды, что если провести децентрализацию системы управления и всеми средствами внимательно следить за тем, куда коррупционеры прячут недобросовестно нажитые средства и если с помощью “демократии” заполнить систему принятия государственных решений добросовестными людьми, можно поправить дело. Эти надежды беспочвенны. В Институте проблем управления уже более полувека разрабатывается теория управления в активных системах (это системы с активным участием человека). Нет возможности вдаваться в детали этой теории, но применительно к рассматриваемой ситуации её главные выводы состоят в следующем.

Наша прежняя система оказалась глобально неконкурентоспособной потому, что исключала наличие частных интересов и у граждан и у лиц, принимающих гос. решения. Предполагалось, что во главе системы стоят мудрые вожди, не имеющие других интересов кроме блага народа, а народ, благодарный за эту отеческую заботу, добросовестно работает над реализацией плановых заданий. Очень многие искренне верили, что при такой организации жизни когда-то – наступит всеобщее счастье. Вся система обоснования и реализации управленческих решений была ориентирована именно на такую схему взаимоотношений народа и власти. Ещё мать Энгельса убеждала энтузиастов, предлагавших такой подход, что они не учитывают генетическую природу человека. Запретить наличие частного интереса невозможно. Но как, в частности, следует из теории управления активными системами, – и не нужно.

“Не нужно”, если решить одну непростую проблему. “Непростую” потому, что **ошибочное** заключение о необходимости запрета частной собственности было сделано на основе **абсолютно правильного** аналитического вывода. Этот вывод состоит в том, что наличие частной собственности порождает положительную обратную связь: чем больше собственность, тем интенсивнее обогащение. Теоретически доказано, что любые системы с положительной обратной связью, если её коэффициент хоть немного выше единицы, обязательно выходят на ограничения. А это, применительно к экономике, и кризисы перепроизводства, и “массовое обнищание трудящихся”, и другие страшилки.

Основателям советской системы показалось, что для наступления “всеобщего счастья” достаточно поставить во главе государства мудрых вождей, думающих исключительно “о благе населения” потому, что они некритически восприняли социально-экономическое учение Маркса. Ведь оно, как писал В.И. Ленин – “всесильно, потому что верно”. В такой системе, естественно, были не нужны инициатива и предприимчивость “трудящихся”, а лишь их “беззаветная преданность” советскому обществу.

Экспериментально установлено, что такая система не может быть положена в основу “тысячелетнего” государства, так как противоречит генетической природе человека. И хотя в наших работах строго доказано, что альтруизм – это стратегически дальновидный эгоизм, также (и не менее строго) доказано, что с учётом именно генетики человека система, построенная на “обязательности” альтруизма, то есть на внеэкономическом принуждении к производительному труду, также принципиально неустойчива. Действительно, появление даже одного “эгоиста” в

обществе альтруизма разрушает систему, а появление альтруистов в сообществе эгоистов только её укрепляет.

Казалось бы, ни эгоистическая, ни альтруистическая системы не могут обеспечить устойчивого процветания. Однако положение отнюдь не безвыходно. На основе теории управления активными системами устойчивость системы с приоритетной опорой на частные интересы людей всё же можно обеспечить. Для этого нужно принять адекватные способы взаимодействия органов власти и граждан.

Насколько реально предложить такие методы, если опровергнуть вышеприведенный вывод Маркса невозможно, так как он правильный? Почему мы считаем, что безусловно запрещать частный интерес и частную собственность на этом основании всё же не следует? Например, потому, как мы знаем, что ядерная реакция тоже является процессом с положительной обратной связью, но на этом основании человечество не отказывается от использования ядерной энергии. Чтобы воспользоваться этим заманчивым источником энергии, создают очень непростые системы управления повышенной надёжности. Экспериментально установлено, что ошибки в конструировании таких систем иногда приводят к фатальным последствиям, но всё же человечество предпочитает искать всё более совершенные решения, несмотря на то, что есть и те, кто агитирует за прекращение использования ядерных реакторов.

Частная инициатива и предприимчивость во многом подобны ядерной энергии: это и мощный стимул роста благосостояния, и источник серьёзных системных рисков. Это противоречие также можно разрешить за счёт создания адекватной системы управления. Работы ИПУ в этом направлении отражены в книге «Системные проблемы борьбы с коррупцией в России», которая размещена полностью (в электронном виде), в записи: www.lawinrussia.ru/node/282393, в блоге вашего покорного слуги на сайте «Политическое образование». Видимо архитекторы наших реформ не знают об этих работах и не понимают, хотя бы на интуитивном уровне, сложности управления социально-экономическим развитием при активном вовлечении во все процессы частного интереса. Поэтому они пытаются методы принятия решений адекватные “развитому социализму” применять в условиях, когда частный интерес является законным и общественно одобряемым мотивом социально-экономического поведения граждан и принятия государственных решений.

Принятие государственных решений – это сфера, где частный интерес даёт колоссальные возможности частного обогащения, что и называется коррупцией. Если сохранить традиционные методы обоснования расходных обязательств, методы распоряжения национальным имуществом и национальным дивидендом, да ещё и сохранить действующие нормы ответственности (точнее безответственности) за полученные результаты, то развитие местного самоуправления увеличивает количество людей, которые могут злоупотреблять властными полномочиями, что сильно затрудняет противодействие коррупции. Более того, за счёт возможного недобросовестного манипулирования конфликтом регионального эгоизма и стратегических общесистемных интересов риски злоупотреблений, при неправильном конструировании местного самоуправления, даже возрастают.

Исходя из сказанного, представляется, что долгих размышлений для ответа на вопрос диспута не потребуется. Если речь о консенсусе по вопросу целесообразности радикальной децентрализации российской государственной системы, то он существует чуть ли не с начала 90-х годов. Если же спрашивается о наличии надёжного плана реализации этого замысла, то и обсуждать здесь нечего: страна на сегодня категорически "не готова", хотя, несомненно, есть люди, которые из корыстных побуждений или по незнанию стараются ускорить этот, стратегически очень нужный, процесс. Если им это удастся, то будет тотальная коррупция, “растаскиловка” имущества; возникнут серьёзные социальные конфликты. Соответствующие соображения подробно изложены в записи: www.lawinrusia.ru/node/73974. Прежде чем

передавать такие полномочия, нужно радикально менять методы принятия управленческих решений и их реализации.

Нами предлагаются методики обоснования расходных обязательств и распоряжения общественным имуществом, заметно отличающиеся от традиций административно-командной системы, и радикально затрудняющие сам процесс злоупотребления властными полномочиями. Основная идея состоит в том, что люди, которые оказывают гражданам гос. услуги и распоряжаются общественным имуществом, должны взаимодействовать с теми, кому они служат на тех же принципах, на которых частные предприниматели взаимодействуют между собой. Речь о прозрачном, взаимовыгодном, ответственно исполняемом договоре, который мы называем социальным контрактом. Такая форма выбрана потому, что человечеством ещё не найдены формы взаимодействия субъектов социально-экономической деятельности, если они, помимо любых других, руководствуются также и частными интересами, которая была бы лучше, чем ясный, надёжно “застрахованный” законом контракт. Гражданам не нужны “благоденствия” властей. Им необходимо, чтобы власти добросовестно исполняли те функции, которые выгоднее исполнять, говоря образно, вкладчину. За это граждане готовы предоставлять работникам органов власти справедливые права на частное использование адекватной доли национального имущества и национального дивиденда.

При организации перехода к новой системе принятия управленческих решений самое опасное – применить ту же глупость как всеобщая (даже “обвальная”) приватизация. Нужно действовать так, как внедряли в США “новый федерализм” или как китайцы реформировали свою экономику, поселив “вирусы” инноваций в прежную систему. Для реализации этих идей не требуется коренной ломки уже действующей системы. Можно двигаться эволюционным путём с оценкой промежуточных результатов и коррекций последующих решений. Местное самоуправление является эффективным способом перехода к контрактным отношениям граждан и власти, Особенно ценно, что этот переход будет осуществляться не сверху-вниз, а снизу-вверх, что является надёжной гарантией успеха.

В заключение хотелось бы немного пошутить. Во многих ситуациях, главное – это выбрать правильную очерёдность действий. Можно, например, сначала надеть пуленепробиваемый жилет, а потом пойти в атаку, а можно сначала пойти в атаку, а потом...отпадёт вопрос о пуленепробиваемом жилете. Можно также сначала обеспечить адекватные методы распоряжения национальным имуществом и национальным дивидендом, а потом провести глубокую децентрализацию, а можно сначала и массовым порядком передать эти распорядительные функции местному самоуправлению, а потом... остаться у разбитого корыта.

Реплика проф. **Р.П. Колосовой** (завкафедрой труда и персонала ЭФ МГУ)

Колосова. Предложенный докладчиками формат обсуждения проблематики готовности России к повышению самостоятельности регионов и муниципалитетов удивительным образом исключил ее рассмотрение как предельно конкретно-экономического явления.

Именно этот ключ лежит в основе моего выступления – реплики.

Дело в следующем. Слушателям и участником диспута, возможно, неизвестно, что в 2007 г. началось, а 01.01.2012 завершено полное делегирование полномочий с федерального на региональный уровень в области политики занятости.

За федеральным центром остались вопросы финансирования социальных выплат безработным и дополнительные субвенции в регионы с напряженной ситуацией на рынке труда. В ведении Роструда остались территориальные органы инспекции по охране труда и реализация контрольно-надзорной функции в этой области, ежемесячный мониторинг регистрируемого рынка труда и показателей деятельности Государственной Службы Занятости (ГСЗ РФ).

Для понимания происходящих изменений принципиальное значение имели два решения, принятые в 2007 г.: во-первых, внедрение в российскую правовую систему принципа передачи полномочий, финансов, ответственности на нижестоящие уровни. Во-вторых, предоставление

органам власти субъектов РФ «...права на установление за счет средств собственных бюджетов дополнительных социальных гарантий и расширения перечня государственных услуг по содействию в трудоустройстве безработных граждан и социальной адресной поддержке отдельных категорий граждан независимо от наличия указанного права в федеральных законах»¹.

Заметим, что эти процессы также происходили в последние два десятилетия в государственных службах занятости населения стран ОЭСР (как и в других видах их госслужб), и во многом определялись переходом к парадигме нового государственного управления (New Public Management — NPM), базирующейся на адаптации бизнес-технологий к деятельности органов госуправления. NPM, как известно, включает ряд достаточно общих направлений – повышение результативности деятельности государственных организаций, децентрализацию процессов управления, либерализацию услуг и использование института государственно-частного партнерства при их оказании, усиление ориентации на потребности получателей услуг, переход к управлению по результатам и т.д.²

Как показал наш анализ, происходящие в настоящее время изменения в эволюции миссии ГСЗ РФ имеют определенную корреляцию с вышеназванными преобразованиями в европейской политике занятости. Однако в РФ приоритет отдан пока в основном двум направлениям: 1. децентрализация процессов управления и 2. повышение результативности ее деятельности.

Развернутый анализ достоинств и проблемных последствий первого из этих направлений для ГСЗ (как и второго) еще предстоит провести. Однако наше исследование уже позволяет утверждать, что делегирование полномочий приводит к углублению регионализации ГСЗ, усилению влияния степени развитости регионов на степень активности и выбор приоритетов в направлениях деятельности ГСЗ и т.д.³

К примеру, эксперты в ходе опроса отмечали факты свертывания отдельных направлений Активной политики занятости, особенно наиболее сложных, но продуктивных (в их числе: содействие самозанятости безработных, профобучение и др.), что может стать основой резкого роста потенциала безработицы.

Другим следствием процесса делегирования полномочий является обострившееся понимание «местной властью» значимости ГСЗ в рамках региона и необходимости встраивания ее деятельности в концепцию и механизмы регулирования его социально-экономического развития.

В позиции экспертов нельзя не отметить, что жестко организованная вертикаль в управлении ГСЗ – без делегирования полномочий – получила от них более высокие оценки. С их точки зрения, она является фактором успешности на начальных этапах развития ГСЗ, в критических ситуациях на рынке труда, которые «умножаются» в условиях экономической неопределенности, и более того – она остро необходима на российском рынке труда в связи с его масштабностью и проблемностью. Другими словами, в сфере занятости полное делегирование полномочий регионам не может быть абсолютно единственной политикой.

Однако, как показало наше исследование, реальный тренд развития ГСЗ в РФ отражает главным образом процесс децентрализации – делегирования. Поэтому в перспективе развития организации ГСЗ необходимо будет реализовать ряд системных решений, взаимосвязанных между собой и содержательно, и институционально: адаптация бизнес – технологий к деятельности ГСЗ, использование института государственно- частного партнерства при оказании услуг, полный переход к управлению по результатам и др.

¹ Цит. Маслова И.С. Институты российского рынка труда в механизме регулирования процессов занятости. Вестник Института экономики РАН. № 5- 2013. С.49.

² Данная тенденция отмечена и в публикациях Всемирной ассоциации государственных служб занятости (ВАГСЗ). Однако в решении этого вопроса не было однообразия. К примеру, в ходе административных реформ во Франции, Германии, Японии государственное управление осталось более централизованным, чем, в Австралии и др. странах.

³ Исследование проводилось кафедрой экономики труда и персонала Экономического факультета МГУ в сотрудничестве с МОТ (2013г.) и включало в себя опросы руководителей региональных ГСЗ и экспертов высшего уровня (Минтруда и Управлений занятости населения субъектов РФ) по проблемам реализации активной политики занятости в субъектах РФ (авторы: Р.П.Колосова, Т.Ю.Базыленко, Т.О.Разумова)