

Иван Шульга

Интеграция назад

(предварительная версия)

В море полемики вокруг новых президентских инициатив по укреплению вертикали власти, утонул вопрос о причинах, сподвигших российского лидера на принятие столь глобальных решений. Почему получилось так, что в известный момент времени президенту показалось невозможным или нецелесообразным поддерживать существующую систему управления с относительно независимыми губернаторами на местах и неформальным вертикальным торгом между различными уровнями власти? Беслан, бесспорно, послужил поводом, но в чем причины?

Анализ официально декларируемых целей реформы не привносит ясности. До сих пор аргументы сторонников радикального изменения системы госуправления сводились в основном к необходимости усиления борьбы с терроризмом, важности борьбы с коррупцией, а также к эфемерному тезису об укреплении единства государства. Интересно, что даже несмотря на очевидную популистскую составляющую приведенные выше доводы, похоже, не находят понимания у населения. Так, согласно данным сентябрьского опроса ВЦИОМ, идея отмены всех выборов на ближайшие годы в целях борьбы с терроризмом не находит поддержки у 69% россиян, а с тем, что для *обеспечения единства государства* необходима отмена выборности губернаторов согласны лишь 38% населения при 48% несогласных. В возможность значительного снижения коррупции на региональном уровне, согласно данным ROMIR, верят лишь 10% россиян, в то время как 9% считают, что соответствующие издержки *значительно* возрастут.

Неоднозначность связи между декларируемыми целями и предлагаемыми мерами наводит на мысль о возможном присутствии иных вариантов ответа на вопрос «почему». Анализ этих иных причин важен хотя бы потому, что при недопонимании причинно-следственных связей любые рассуждения о плюсах и минусах президентских нововведений будут носить бессистемный характер, а попытки спрогнозировать дальнейшее развитие реформы и оценить последствия окажутся бессмысленными.

Синдром сплочения ради достижения некой единой цели, наблюдаемый на российской политической сцене, - явление не уникальное и даже неплохо изученное. Одно из возможных объяснений того, почему две формально независимые стороны могут объединяться в «вертикально интегрированную» структуру, предлагает институциональная теория, работающая на стыке экономической и политической наук. С позиции институционализма ключевым фактором, влияющим на выбор структуры управления, является специфичность используемых активов - параметр, определяющий степень взаимозависимости сторон. При повышении специфичности отношений и росте асимметрии информации стимулы к интеграции возрастают.

Примером, наглядно иллюстрирующим влияние специфичности актива на характер отношений между контрагентами, может служить выбор компанией-производителем одного из двух различных способов организации сбыта: дилерской и дистрибьюторской сети. В случае если издержки, возникающие вследствие асимметрии информации и угроза размывания брэнда производителя независимым продавцом, высоки, производитель предпочтет поддерживать отношения в рамках единой системы управления внутри вертикально интегрированной структуры - дилерской системы. Отношение сделки в этом случае замещается на отношение «управление-подчинение». Логику неоинституционального подхода можно упрощенно свести к следующему тезису: если торговаться с контрагентом становится слишком затратно, с ним следует объединиться.



Как ни парадоксально, изложенная модель вполне подходит для описания изменений, происходящих внутри российской политической системы. Ни для кого не секрет, что российские регионы конкурируют не между собой, а вдоль властной вертикали, и в этом смысле способность губернатора выбить у центра дополнительные финансовые ресурсы представляется весьма ценным активом. Президентские инициативы по назначению глав региональных администраций можно рассматривать как попытку замещения системы торгов между губернатором и центром, отношением «управление-подчинение» в рамках вертикально интегрированной структуры ФГУП «Исполнительная власть». В качестве одной из причин «слияния» резонно предположить рост специфичности губернаторского актива, повлиявший на соотношение издержек и выгод от использования существующей выборной схемы. Вот лишь несколько доводов в пользу такого понимания сути происходящего.

Во-первых, за годы свободного волеизъявления российский губернатор из абстрактного персонажа-имплантата постепенно превратился в самостоятельную фигуру, не лишенную амбиций и пользующуюся изрядной поддержкой населения. Роль губернатора, как впрочем и его ответственность, в глазах россиян приобрела конкретные очертания. Согласно июльским опросам ВЦИОМ 54% россиян считают, что положение дел в их регионе в первую очередь зависит от руководителей областных и местных администраций. В условиях, когда связка «народ - губернатор» не абстрактна, а вполне осязаема, губернатор в большей степени вынужден апеллировать к предпочтениям населения. При этом легитимность регионального лидера становится весомым аргументом в переговорах с центром.

Во-вторых, за годы нахождения у власти губернаторы заметно приросли административным ресурсом, что также способствовало укреплению их переговорной позиции. При этом немаловажную роль в укреплении позиции губернатора сыграла политика центра в сфере межбюджетных отношений. Выкачивание финансовых ресурсов из регионов в центр привело к замещению стандартных налоговых схем отношениями, основанными на неформальных связях между региональными властями и представителями крупного и среднего бизнеса. При сложившихся правилах игры - преференции в обмен на политическую поддержку - губернатору не составляет особого труда настроить должным образом политические ориентиры крупного бизнеса.

В-третьих, в условиях постоянной угрозы терроризма и непрекращающейся чеченской войны заметно возросла роль национального фактора. Последние заявления лидера Татарстана о том, что никакие решения центра не будут приниматься без оглядки на Казань, тому наглядное свидетельство.

Следствием перечисленных факторов стало то, что, с одной стороны, губернатор приобрел реальную переговорную силу в отношениях с центром, с другой, издержки смены регионального лидера в рамках выборной схемы (включая риски негативных социальных и политических последствий) заметно возросли. В результате стали возможны ситуации, когда губернаторы открыто вступали в конфронтацию с главой государства, как, например, в вопросе о монетизации льгот. За годы свободного волеизъявления «продавливание» решений стали обходиться центру дороже.

Итак, если с контрагентом не удастся договориться, его следует поглотить.

Получается, что российский президент действует в духе рыночной фирмы, снижающей транзакционные издержки за счет создания вертикально интегрированной структуры. Однако между президентом, пожелавшим интегрироваться с губернатором, и компанией, имеется существенная разница. В отличие от фирмы президент, действующий на политическом рынке, не является независимым агентом. При развитой системе демократии президенту приходится



учитывать не только собственные издержки, но и совокупные общественные потери, возникающие вследствие интеграции. И в общем случае решения, оптимальные для президента и народа могут не совпадать.

С точки зрения населения переход к системе назначения губернаторов может быть связан с дополнительными издержками.

Во-первых, согласно существующим опросам, хороший губернатор в глазах населения – это, прежде всего, крепкий хозяйственник. Согласно отчету ФОМ годичной давности «половина ответивших на вопрос о хороших делах губернаторов считают заслугой руководителей своих регионов решение инфраструктурных проблем, связанных с развитием дорог и транспорта, благоустройством городов, строительством и жильем, сферой жилищно-коммунального хозяйства». Между тем, при переходе к новой системе управления разумно ожидать переориентации губернатора от решения конкретных экономических проблем населения к выполнению политических установок федерального центра.

Во-вторых, ценность губернатора с точки зрения электората во-многом определяется его способностью выбивать ресурсы из вышестоящего бюджета. При переходе к новой системе функция противовеса центру автоматически утрачивается.

В-третьих, согласно оценкам ФОМ, ценным завоеванием последних лет население считает стабилизацию ситуации на некотором неухудшающемся уровне. Потеря права переизбирать действующего губернатора (по сути, лица, ответственного за ситуацию в регионе) фактически означает утрату контроля над «неухудшением» ситуации.

Специфика российской ситуации в том, что в силу низкой эластичности президентского рейтинга по непопулярным решениям глава государства вполне может позволить себе не принимать в расчет эти и другие издержки населения. По данным агентства ROMIR, рейтинг В.Путина после трагических событий в Беслане и объявления эпохальных инициатив остался практически неизменным - 73% в сентябре против 75% в августе.

Если приведенные выше рассуждения о причинах вертикальной интеграции верны, то ответ на вопрос об ожидаемых позитивных изменениях может быть весьма пессимистичен. Основным результатом смены выборной системы на систему назначения следует считать собственно смену выборной системы на систему назначения.

Между тем негативные последствия нововведений могут быть весьма серьезны. Причиной многих российских бед (включая, разумеется, коррупцию) является вовсе не федерализм, предполагающий доказуемую при помощи одного лишь здравого смысла необходимость вертикального разделения власти на территории необъятного российского пространства, а качество федерализма. Для того, чтобы система федерализма эффективно работала, необходимо обеспечить ряд важных условий: исключить непредсказуемое вмешательство центра в деятельность региональной власти, установить жесткие бюджетные ограничения для регионов, устранить межрегиональные ограничения на мобильность ресурсов. Иными словами, создать условия для того, чтобы регионы не погрязали в коррупции, конкурируя между собой за ресурсы вышестоящего бюджета, а активно развивались в условиях жесткой вертикальной конкуренции.

Автор - эксперт Института открытой экономики

www.openecon.ru