

# Федерализм и демократия. От идеи до воплощения

**В.И. КЛИСТОРИН**, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.  
E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Рассмотрены положительные экономические эффекты федерализма, возникающие как от интеграции экономического пространства, так и децентрализации полномочий и ответственности. К эффектам децентрализации относятся более точное соответствие предоставления общественных благ местным потребностям, конкуренция между субъектами федерации за мобильные ресурсы, что поощряет инновации и эксперименты в области государственного управления и служит встроенным ограничителем огосударствления экономики. Рассмотрены критерии и институты федерализма и принципы его реализации. Показана роль местного самоуправления для развития федерализма. Обсуждаются вопросы соотношения федерализма и демократии в терминах комплементарности и субститутів.  
*Ключевые слова:* федерализм, демократия, интеграция, децентрализация, общественные блага, издержки координации, критерии федерализма, местное самоуправление

Эллины, или античные греки, подарили нам множество замечательных вещей: логику Аристотеля, историю Геродота, трагедию и комедию, не говоря уже об архитектуре и Олимпийских играх. Помимо прочего, они передали нам идеи демократии и федерализма. Последний термин происходит от латинского *foedus* и буквально означает союз или соглашение. В Древней Греции полисы действительно создавали множество союзов, но одновременно они создали и нечто большее – федерацию. Независимые полисы имели различные политические системы и формы правления, конкурировали между собой, торговали, конфликтовали, соперничали и даже воевали. Но они образовывали некое единство благодаря языку, культуре, религии, ритуалам и общим священным местам, вроде святилищ в Дельфах или Олимпии.

Разумеется, сегодня демократия и федерализм имеют мало общего с тем, что практиковали греки 2,5 тысячи лет назад. Но основная идея – единство в разнообразии – сохранилась до настоящего времени.

## Экономические эффекты федерализма

Около 15 лет назад мне показалось небесполезным обобщить теоретические соображения и гипотезы, объясняющие, почему федеративные государства могут демонстрировать экономиче-

ские преимущества над унитарными, почему эффекты масштабов, ожидаемые при централизации и унификации управления и предоставления услуг, могут быть меньше, чем положительные эффекты от децентрализации [1]. Для историков и политологов важны причины и условия, которые привели к той или иной конфигурации власти и определили те или иные решения. Для экономистов важно соотношение социально-экономических выгод и издержек организации власти, поскольку именно это соотношение позволяет обсуждать проблему в терминах эффективности использования ресурсов, потенциальных и реальных темпов роста и устойчивости системы.

В той статье выделялись эффекты интеграции, т. е. снятия барьеров между ранее «независимыми» экономиками, например, при объединении Германии во второй половине XIX века, и собственно федеративные эффекты, связанные с разделением полномочий властей.

Анализ литературы позволяет выявить отдельные факторы, способствующие более эффективному использованию ресурсов и повышению устойчивости социально-экономического развития федеративных государств. При объединении государств в федерацию проявляется эффект масштабов (расширение рынков и антимонопольный эффект), может иметь место сокращение удельных издержек на исполнение отдельных функций (например, оборону или правовое регулирование). Кроме того, благодаря снижению барьеров при перемещении рабочей силы возможны сокращение локализации безработицы, дифференциации доходов и снижение социальной напряженности.

Но специалисты выделяют и собственно положительные эффекты федерализма. Во-первых, передача полномочий и ресурсов региональным и муниципальным органам власти может значительно снизить конфликт интересов при принятии решений и повысить эффективность контроля при производстве общественных благ и выполнении других функций государства. Во-вторых, децентрализация функций по производству общественных благ означает, что местные сообщества сами выбирают, какие именно виды благ наиболее востребованы населением, что вместе с конкуренцией между регионами и городами за мобильные ресурсы может служить своеобразным встроенным ограничителем функций государства и размеров государствен-

ного вмешательства в экономику. Более точное определение местных потребностей и более рациональная трата средств также способствуют эффективности государственных расходов.

Известна так называемая теорема о децентрализации: если она не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решений не хуже с точки зрения общей эффективности. Наконец, федерализм открывает большие возможности для проведения экспериментов в части государственного управления, стимулирования экономического развития и роста, инновационной активности и т. п. Обычно достаточно быстро выявляются позитивные и негативные эффекты реализации политики региональных властей по результатам движения мобильных факторов производства и итогам голосования, в том числе и «ногами», что позволяет исправлять ошибки и распространять положительный опыт. Это так называемая гипотеза Тибу, утверждающая, что «при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, поскольку создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений» [2. С. 293]<sup>1</sup>.

Дж. Бьюкенен и Г. Таллок в работе «Расчет согласия» [3. С. 98] показали, что поскольку внешние издержки принятия индивидуальных решений представляют собой убывающую функцию от числа индивидов, принимающих данное решение, а издержки согласования решений представляют растущую функцию, то путем децентрализации процесса принятия решений можно снизить суммарные общественные издержки и число недовольных при принятии решений.

Результаты исследований субсидий на производство общественных благ показывают, что посредством софинансирования можно влиять на «цены» общественных благ и расширять их производство сверх пределов, оптимальных в случае национальной экономики и, тем самым, проводить стратегию территориального развития страны.

Передача части полномочий по выполнению государственных функций вниз означает реальное смещение в сторону минимального государства на федеральном уровне при сохранении общего уровня производства общественных благ и государственного

---

<sup>1</sup> Как известно, эта гипотеза была подвергнута критике с разных сторон.

вмешательства в экономику. Это обычно устраивает бюрократию и большинство населения. С другой стороны, производство общественных благ на региональном и местном уровнях приобретает черты, сходные с производством частных товаров: здесь также присутствуют и ограниченность доступа к благам (для нерезидентов), и элементы конкуренции.

Некоторые дополнительные аргументы в пользу как федеративного, так и унитарного государственного устройства можно извлечь из опыта преодоления крупнейших кризисов: Великой депрессии и кризиса 2008 г., последствия которого не до конца изжиты и в настоящее время.

В 1930-е годы были популярны представления о том, что эпоха федерализма (равно как и демократии) пришла к концу. Это означало, что федеративные государства, такие как США и некоторые другие, не способны с позиций их институционального устройства отвечать на вызовы, требующие более высокой концентрации ресурсов и оперативности в управлении ими. Это неизбежно должно привести к централизации принятия решений и движению от федеративного устройства к унитарному государству. Но этого не произошло и сейчас – как показал последний кризис, федеративные государства в основном более успешно справляются с новыми вызовами и проблемами [4].

В настоящее время в мире более 25 федеративных государств, причем их список постоянно пополняется, несмотря на драматический распад ряда федераций, таких как Пакистан, СССР, СФРЮ, ЧССР. Ряд унитарных государств, согласно действующим в них конституциям, приобретают черты фактических федераций, в их числе Великобритания, Испания<sup>2</sup>, Италия, Польша, Венгрия и многие другие [5. Р. 13]. Созданы даже специальные термины для их обозначения: «квазифедерации» или «децентрализованные унитарные государства». Не менее 40% жителей земного шара живут в федеративных государствах и еще около 1/3 – в децентрализованных [6. Р. 2].

Правда, существует и такая точка зрения, что интерес к федеративному устройству государств высок из-за экономических

---

<sup>2</sup> Такие государства, как Испания, уже приравнены к федерациям, а Китай следовало бы причислить согласно Конституции КНР (в состав страны входит 5 автономных районов, 3 национальных района и 22 провинции) и, тем более, после объединения с Гонконгом и законодательного оформления последнего в качестве Специального административного района Сянган.

успехов США, Германии или Швейцарии, которые были достигнуты благодаря политике их правительств, а не из-за совершенства их государственного устройства. Поскольку дискуссии в России по поводу выбора модели федеративного устройства, распределения полномочий между федеральным центром и субъектами РФ, а также в области региональной политики и межбюджетных отношений не стихают, целесообразно вернуться к исходным теоретическим представлениям по проблеме федерализма. Последним по времени призывом к реформе федеративных отношений в России является выступление Е. М. Примакова на заседании «Меркурий-клуба», опубликованное в «Российской газете» 13 января 2015 г.

### **Критерии федерализма**

Существует большое число научных публикаций, содержащих помимо прочего и критерии, которым должны отвечать федеративные государства. Д. Элазар [6. Р. 22–23] выделяет следующие признаки федерализма:

- закрепленные в конституции распределение власти и гарантии центральному и региональным правительствам относительно неизменности их полномочий;
- наличие двухпалатного парламента, представляющего интересы населения и регионов;
- представительство регионов на федеральном уровне через двухпалатный парламент;
- право регионов влиять на процесс изменения конституции страны, но не изменять собственную конституцию в одностороннем порядке;
- наличие децентрализованного правительства, означающее, что полномочия центрального правительства на федеральном уровне выше, чем полномочия регионального правительства на региональном уровне.

Р. Уотс [5. Р. 7] предлагает несколько иные критерии для выделения федеративных систем:

- наличие правительств двух уровней – центрального и регионального;
- закрепленное в конституции распределение законодательной и исполнительной власти и разделение доходных источников между этими двумя уровнями власти;

- представительство регионов на федеральном уровне, обычно в виде второй палаты парламента;
- конституционное право изменять конституцию страны с согласия регионов;
- посредничество в форме судебной системы или референдумов при разрешении конфликтов между правительствами;
- наличие институтов для межправительственного сотрудничества и соответствующие процессы в тех областях, где распределение полномочий не определено или оно пересекается.

Несмотря на некоторые различия в подходах и терминологии, все авторы говорят о том, что признаками федерации являются наличие: 1) полноценного правительства на региональном уровне с разделением властей, 2) собственной финансовой базы и автономного бюджетного процесса на каждом уровне власти и 3) институтов, обеспечивающих переговорный процесс и взаимодействие между уровнями власти в разрешении конфликтов. Важно отметить, что указанные критерии достаточно формальны и не гарантируют сохранения «духа федерализма» в формально федеративном государстве. Даже незначительное отступление от принципов федерализма может угрожать снижением эффективности его институтов. Отсюда и полемическое название статьи в умеренной «Независимой газете» – «Федеративна ли Российская Федерация?» [7].

Соблюдение принципов федерализма, использование федеративных институтов и соблюдение соответствующих их духу процедур принятия решений, с одной стороны, и централизация/децентрализация полномочий и ресурсов – с другой, тесно связаны, но далеко не тождественны. Федерализм – более широкое понятие, нежели децентрализация. В рамках федеративного устройства государства могут осуществляться политика централизации ресурсов и передача полномочий центру. В унитарном государстве могут происходить обратные процессы, но при этом федеративное государство остается федеративным, а унитарное – унитарным. Дело в том, что в первом случае решения вырабатываются и принимаются с согласия и при участии всех уровней власти, во втором – достаточно решения центрального правительства [8. С. 7–16].

Эффективное соотношение централизации и децентрализации полномочий и ресурсов зависит от соблюдения двух фундаментальных принципов. Во-первых, оно должно способствовать

максимально полному и эффективному использованию ресурсов страны, дополнять конкуренцию между субъектами экономики конкуренцией между регионами и муниципалитетами за мобильные ресурсы. Во-вторых, необходимо обеспечить максимально возможную степень координации экономической политики всех ветвей и уровней власти. Первое, если не учитывать эффект масштабов, достигается децентрализацией, второе – путем как централизации, если системы контроля «сверху» работают эффективно, так и децентрализации, когда эффективно работает контроль «снизу». В любом случае это подразумевает политическую ответственность властей за принимаемые решения.

Тонкий баланс соотношения полномочий и ответственности, равно как и их распределение между властными структурами невозможно расписать в конституции или в совокупности правовых актов. Поэтому существуют институты участия регионов в формировании общегосударственной политики (верхняя палата парламента, ратификация региональными парламентами отдельных актов федерального правительства, референдумы и т. д.), а также суд для разрешения конфликтных ситуаций. Но необходимым условием для функционирования указанных институтов являются полноценная субъектность и относительная независимость всех участников. Кроме того, видимо, должны иметь место некоторые ментальные особенности населения – способность к самоорганизации, ощущение гражданства города, региона и страны, уверенность в правовом характере государства.

### **Немного о демократии**

Поскольку теории федерализма и демократии формировались под большим влиянием опыта США, а большинство федеративных государств несомненно являются демократическими, многие исследователи считали статистически значимой связь между этими характеристиками. Другие, такие как Д. Элазар, полагали, что федерализация является путем к становлению демократии, которая способствует формированию эффективного федерализма.

С другой стороны, В. Райкер писал: «Я уверен, что между федерализмом и демократией не существует простой причинной связи» [9. Р. 15]. Другие исследователи также допускали устойчивость федеративных государств в недемократических обществах. Суть проблемы видится в том, что долгое время

демократия считалась уделом стран со сравнительно немногочисленным населением.

Переход к представительной демократии вроде бы снимал эту проблему, но создавал другую – повышение экономической и политической роли особых каст: политиков и чиновников, что неминуемо вело к унификации и стандартизации в перераспределении ресурсов и расширению возможностей для популистов. Отсюда – тенденции к унитаризму во многих федеративных государствах. Многие исследователи указывали на недемократичность процедур голосования и принятия решений в федеративных государствах, поскольку часто нарушается принцип «один человек – один голос». С другой стороны, Дж. Мэдисон считал, что большое государство с многочисленным населением и представительной демократией является наиболее надежной гарантией от распада страны, что искупает проблемы представительной демократии и федерализма.

Противовесом этим тенденциям может служить перераспределение полномочий и ресурсов на муниципальный уровень, т. е. применение принципов федерализма на уровне субъектов федерации. Именно состояние и тенденции в развитии местного самоуправления являются важным индикатором реального федерализма и демократии в той или иной стране [10].

Кроме того, в недемократических государствах центральные власти имеют возможность не только определять экономические и политические приоритеты граждан и предопределять их выбор, но и не вступают в диалог с кем бы то ни было, включая и власти субъектов федерации и муниципалитетов. Это означает, что все-таки связь между принципами демократии и федерализма имеет место.

### **Заключение**

Продолжение дискуссий о федерализме в Российской Федерации вызывает очевидный вопрос о том, почему эта тема столь актуальна. Представляется, что дело не столько в огромных различиях между регионами России, очевидной асимметрии в политико-экономическом положении субъектов РФ и технических сложностях построения и совершенствования межбюджетных отношений и даже не в тех экономических трудностях, которые переживает Россия. Если внимательно перечитать соответствующие главы последней книги Е. М. Примакова [11],



то возникает ощущение: автор понимает, что для преодоления нынешней экономической ситуации необходима конкуренция.

Поскольку политическая и, в значительной степени, экономическая конкуренция в современной России институционально ограничены, то единственное поле, где конкуренция возможна и даже желательна, – это конкуренция между регионами и городами за ограниченные ресурсы. Такая конкуренция должна привести к сокращению неоправданных расходов, повышению эффективности расходов государства, снижению обязательств федерального центра и возможности более точно оценивать результаты деятельности региональных властей. Это очень напоминает концепцию федерализма, создающего рынок, популярную около 15 лет назад. Если считать федерализм субститутотом демократии, то Е. М. Примаков абсолютно прав.

### Литература

1. Клисторин В. И. Экономические основания бюджетного федерализма // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 4. – С. 18–34.
2. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. – М.: Аспект Пресс, 1996.
3. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. Джеймс М. Бьюкенен. Соч. Пер. с англ. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. /Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Нуреев Р. М. и др. – М.: Таурус Альфа, 1997.
4. Клисторин В. И. Федеративные отношения в периоды экономической турбулентности // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 91–106.
5. Watts R. L. Comparing federal systems. Queen's University and the McGill-Queen's University Press. – Montreal & Kingston – London – Ithaca, 1999.
6. Elazar D. J. Exploring federalism. Tuscaloosa, Alabama & London: The University of Alabama Press, 1991.
7. Независимая газета. – 2015. – 22 мая. URL: [http://www.ng.ru/editorial/2015-05-22/2\\_red.html](http://www.ng.ru/editorial/2015-05-22/2_red.html)
8. Основы теории и практики федерализма. – Лейвен, Бельгия: Институт европейской политики Католического университета г. Лейвена, 1999. – 323 с.
9. Riker B. Federalism: Origin, Operation, Significance. – Boston, 1964.
10. Клисторин В. И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41–54.
11. Примаков Е. М. Россия: надежды и тревоги. – М.: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2015. – 244 с.