

в развитых регионах. Это еще более отодвигает задачу введения единых для страны социальных стандартов. Во вторых, есть риск деградации политических режимов в некоторых регионах, необходимо искать способы его купирования. Задача научно экспертного сообщества – оценка рисков и мониторинг процесса.

В децентрализации нуждаются в первую очередь межбюджетные отношения. Сейчас распределение федеральных средств создает антистимулы развития регионов, в мониторингах Независимого института социальной политики это показано на цифрах. «Ручное управление» трансфертами и их число достигли запредельного уровня. Именно об этом шел жесткий разговор на рабочей группе «Стратегии 2020». Задача «ремонта» межбюджетных отношений сложнейшая: как, за счет каких налоговых поступлений можно увеличить доходную базу регионов с учетом ее огромных различий? Нет простых решений, все это понимают, но думать нужно, и тогда эффект от экспертной деятельности повысится.

Выравнивание остается, но в меньших масштабах и более эффективными инструментами. За 2000–2009 гг. доля дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов сократилась с 70% до четверти всех денег, перечисляемых в регионы, остальное распределяется не по критерию выравнивания. Доля выравнивающих трансфертов должна вырасти, а у регионов должно быть больше свободы в распределении этих средств. Если на первых порах десяток регионов сможет улучшить институты, это будет замечательный результат. Будут ли регионы, которые эффективно управлять и распределять ресурсы не смогут? Да, и мы их знаем. Значит, должны сохраняться федеральные институты «вожжи», позволяющие при острых проблемах перехватить управление регионом, демпфировать риски плохого регионального менеджмен

та. Сложнейший переход, но таким путем можно перейти от соревнования регионов за федеральные трансферты к политике улучшения институтов и конкурентоспособности.

Децентрализация должна сопровождаться реальной демократизацией, когда в дополнение к контролю сверху усиливается контроль снизу, со стороны избирателя и налогоплательщика. Только в таком случае возможен баланс интересов, так как и рыночные приоритеты бизнеса, и фискальные приоритеты государства ущемляют права значительных групп населения. Понятно, что децентрализация и восстановление нормальных конкурентных выборов не гарантируют модернизацию институтов, но они способствуют этому процессу. Придется пройти через 3–4 цикла выборов, прежде чем россияне научатся выбирать во власть более адекватных людей. За 2000–2008 годы российские власти сделали многое, что бы люди не думали. Расплачиваясь за это, придется испить горькую чашу электорального популизма. Если бы не отменили выборы, то в новом цикле 2007–2008 гг. к власти во многих регионах пришли бы представители крупного и среднего бизнеса. Они обладают ресурсами и более подготовлены для управления, хотя стараются обеспечить особые преимущества для *своего* бизнеса. Но при выборной системе лоббировать интересы своей компании можно до определенного предела, – на следующих выборах могут и «прокатить» с помощью бизнес конкурентов. В целом ожидался приход в губернаторы более профессиональных управленцев, но этого не случилось. Придется все повторять сначала.

Модернизация стартует сверху, но глоснут в пространстве, если их не продвигают группы интересов снизу. Для децентрализации, развития городов и роста мобильности населения такие «группы интересов» в России есть.

**А.М. Либман**

Франкфуртская школа финансов и менеджмента, Франкфурт на Майне;  
Институт экономики РАН, Москва

## **Слияние регионов: экономические и экономико-политические эффекты**

Идея объединения регионов, столь активно обсуждавшаяся в России на протяжении последних десяти лет как часть общего процесса централизации (Гуд, 2005), не является только российской. Вопрос о необходимости создания более крупных территориальных единиц так или иначе стоял на повестке дня в промыш

ленно развитых странах с начала XX в. В послевоенные годы многие государства систематически реализовывали меры по укрупнению регионов (Sancton, 2000). Как правило, речь идет о муниципалитетах, а не о субъектах федераций (в федеративных государствах), однако роль данного процесса не следует недооцени

вать: во многих странах (например, в государствах Скандинавии) именно сильные муниципалитеты стали своеобразным «субститутом» отсутствия формальной федеративной структуры. Соответственно, экономические и политические последствия слияний стали предметом детального исследования в эмпирической литературе (насколько можно судить, наиболее детально были изучены слияния муниципалитетов в Канаде, Швеции, Дании, Австралии и Израиле). Настоящая работа представляет собой краткий обзор основных выводов этих исследований.

### **Экономические эффекты**

Рассмотрим прежде всего чисто экономические эффекты слияния регионов.

Во-первых, крупные регионы в большей степени способны воспользоваться экономией от масштаба при производстве общественных благ. Проблема состоит в том, что «противовесом» экономии от масштаба является рост однородности общественных благ, предоставляемых регионами, и возможное снижение «качества» общественных благ в глазах их населения. Подобный эффект может быть связан также с тем обстоятельством, что бюрократия крупных регионов является менее прозрачной и, как следствие, возникающая Х-неэффективность способна «перевесить» экономию от масштаба. Именно данное противоречие, насколько можно судить, находится в центре внимания эмпирических исследований в данной области. Выводы являются неоднозначными. Некоторые работы указывают на отсутствие позитивных эффектов слияния регионов как с точки зрения объективных критериев, так и исходя из удовлетворенности граждан (Sancton, 1996; Kushner, Siegel, 2000; Bish, 2001; Luechtinger, Stutzer, 2002; Rouse, Putterill, 2005; Dollery et al., 2007). Другие исследования подтверждают, что более крупные регионы демонстрируют более высокую эффективность (Mabuchi, 2001; Reingewertz, 2010). Некоторые работы приходят к неоднозначным выводам в зависимости от сектора регулирования, использованной стратегии слияния или истории региона (Vojnovic, 2000a, 2000b; McKay, 2004; Fox, Gurley, 2006) или свидетельствуют о наличии «предела размера», после которого интеграция регионов не обеспечивает экономии от масштаба (Hanes, 2003).

Во-вторых, фрагментация регионов нередко ведет к ситуации, когда политические границы территориальных единиц не совпадают с экономическими границами, или с границами интегрированных рыночных пространств, или с границами интегрированной инфраструктуры. Что касается границ рынков,

то в данном случае несовпадение политических и экономических границ не является «очевидным» аргументом в пользу объединения регионов. Напротив, именно сосуществование множества центров политической власти в интегрированном рыночном пространстве является основой для конкуренции юрисдикций – явления, заслуживающего самостоятельного обсуждения, но во многих случаях способного стать важным положительным фактором экономического развития. Конечно, возникают проблемы пространственных экстерналий, но их решение требует, скорее, создания механизмов перераспределения ресурсов между регионами, а не слияния последних. Следует отметить, что ситуация выглядит несколько иначе в развивающихся странах со слабыми институтами: в этих условиях «расхождение» границ политической власти и (потенциальных) интегрированных рыночных пространств может привести к конфликтам, препятствующим динамичному развитию рынков (Krug, 2011).

Несовпадение политических границ и границ инфраструктуры является более сложной проблемой: в этом случае интеграция регионов может оказаться необходимым условием успешного управления инфраструктурой. Данную ситуацию можно рассматривать как предельный случай пространственных экстерналий, когда решения юрисдикций столь тесно переплетены, что их обособление друг от друга в принципе невозможно. Однако и этот сценарий не обязательно предполагает именно слияние регионов или изменение их границ. Альтернативой может быть (при достаточно низких транзакционных издержках, т. е. сравнительно эффективном государственном аппарате) урегулирование регионами вопросов управления инфраструктурой на основе добровольно заключаемых контрактов. Однако реализация подобной «частичной интеграции» (по сути дела, основанной на логике теоремы Коуза) может оказаться под вопросом, если, например, политические игроки ориентированы преимущественно на поиск ренты или автономия регионов является ограниченной.

### **Политико-экономические эффекты**

Если анализ собственно экономических аспектов слияния регионов приводит, скорее, к неопределенным выводам, политико-экономические исследования, изучающие последствия слияния с точки зрения стимулов для политиков и бюрократов, скорее, скептически относятся к укрупнению юрисдикций.

**Во-первых, речь идет о негативных последствиях ожидания слияния регионов.** Если объединение регионов является неравноправ-

ным (т. е., по сути дела, речь идет о поглощении одного региона другим), политики «поглощаемого» региона, скорее всего, утратят заметную часть влияния после объединения. Соответственно, снижаются стимулы для их эффективной работы. При равноправном объединении регионов ожидание слияния все равно связано с негативными эффектами. Может возникнуть своеобразный «эффект безбилетника»: политики обоих регионов будут готовы идти на экспансию государственного долга и рост расходов, полагая, что связанные с этим затраты в будущем придется нести не только их текущему электорату, но и населению объединенного региона (Hinnerich, 2009; Jordahl, Liang, 2009; Blom-Hansen, 2010). Соответственно, возникает общая для любых мер государственной политики проблема рациональных ожиданий: если реформы проводятся на протяжении длительного времени, игроки успевают адаптироваться к перспективам изменений и, как следствие, – итоговый эффект реформ отличается от ожидавшегося первоначально. Единственным способом решения этой проблемы является своего рода «шоковая терапия», но слияние регионов «мгновенно» провести невозможно.

Во-вторых, как отмечалось ранее, крупные регионы часто обладают *менее эффективной бюрократией*. В принципе связь эффективности бюрократии и размера региона является неоднозначной. С одной стороны, в крупных регионах значительно сложнее организовать действенный контроль над бюрократиями (именно этот аргумент и лежит в основе самой логики политической децентрализации). Конкурентное давление, основанное на «голосовании ногами» жителей регионов, также ослабевает – что опять же ведет к снижению эффективности бюрократии. С другой стороны, малые регионы могут столкнуться с дефицитом человеческого капитала и отсутствием средств для найма квалифицированных управленцев и стимулов для работы последних. В промышленно развитых странах последнее обстоятельство является менее важным, и, соответственно, негативные эффекты чрезмерной централизации при слиянии регионов, как правило, доминируют (Nelson, 1992; Kellermann, 2008). **Интеграция регионов делает «доступ» к региональным политикам более сложным, как минимум, для достаточно значительного по численности «меньшинства»** (Kushner, Siegel, 2003).

Подводя итог, с точки зрения *экономических эффектов* воздействие укрупнения регионов на эффективность предоставления общественных благ является, как минимум, неодно-

значным даже в промышленно развитых странах. В странах со слабыми институтами и неэффективной бюрократией ожидать благоприятных эффектов не приходится – возможные преимущества от объединения не смогут компенсировать общие проблемы функционирования государственного аппарата. Что касается *политико-экономических эффектов*, то они, насколько можно судить, являются негативными, причем одного уже объявления о планах слияния регионов достаточно, чтобы исказить стимулы принятия решений политических игроков. С этой точки зрения отсутствие позитивных эффектов от укрупнения регионов в России (Постникова, Шильцин, 2009; Артоболевский и др., 2010) едва ли должно вызывать удивление: «перекройка» границ регионов и создание более крупных территориальных единиц, за исключением специфических случаев (подобных общности инфраструктуры), едва ли может рассматриваться как многообещающее направление реорганизации государственного управления.

#### Литература

- Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш.** и др. (2010). Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. М.: ИНСОР.
- Гуд Дж.П.** (2005). Россия при Путине: Укрупнение регионов // *Логос*. № 1. С. 172–212.
- Постникова Е.А., Шильцин Е.А.** (2009). Новейшие тенденции регионального развития России: некоторые фрагменты // *Регион: экономика и социология*. № 2. С. 67–86.
- Bish R.L.** (2001). Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First // *C.D. Howe Institute Commentary*. № 150. P. 1–34.
- Blom-Hansen J.** (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007 // *Scandinavian Political Studies*. Vol. 33. № 1. P. 51–73.
- Doller B., Byrnes J., Crase L.** (2007). Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry // *Economic Analysis and Policy*. Vol. 37. № 1. P. 1–14.
- Fox W.F., Gurley T.** (2006). Will Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Policy Research. Working Paper № 3931.
- Hanes N.** (2003). Amalgamation Impact of Local Public Expenditures in Sweden. Mimeo.
- Hinnerich B.T.** (2009). Do Merging Local Governments Free-Ride on their Counterparts When Facing Boundary Reforms? // *J. of Public Econ*. Vol. 93. P. 721–728.
- Jordahl H., Liang C.-Y.** (2009). Merged Municipalities,

- Higher Debt: On Free Riding and the Common Pool Problem in Politics // *Public Choice*. Vol. 143. № 1–2. P. 157–172.
- Kellermann K.** (2008). «Kosten der Kleinheit» und die Föderalismusdebatte in der Schweiz // *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*. Bd. 9. № 2. S. 196–225.
- Krug B.** (2011). Political Embeddedness and the Use of Law in China. Mimeo.
- Kushner J., Siegel D.** (2000). Citizens' Attitudes Toward Municipal Amalgamation in Three Ontario Municipalities // *Canadian J. of Regional Science*. Vol. 26. № 1. P. 49–59.
- Kushner J., Siegel D.** (2003). Effect of Municipal Amalgamations in Ontario on Political Representation and Accessibility // *Canadian J. of Political Science*. Vol. 36. № 5. P. 1035–1051.
- Luechtinger S., Stutzer A.** (2002). Economies of Scale in Municipal Administration: Empirical Analyses of Municipal Mergers // *Swiss Political Science Rev.* Vol. 8. № 1. P. 27–50.
- Mabuchi M.** (2001). Municipal Amalgamation in Japan. World Bank Institute. Working Paper.
- McKay R.B.** (2004). Reforming Municipal Services after Amalgamation: The Challenge of Efficiency // *International J. of Public Sector Management*. Vol. 17. № 2. P. 24–47.
- Nelson M.A.** (1992). Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden // *J. of Regional Science*. Vol. 32. № 1. P. 39–53.
- Reingewertz Y.** (2010). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. Mimeo.
- Rouse P., Putterill M.** (2005). Local Government Amalgamation Policy: A Highway Maintenance Evaluation // *Management Accounting Research*. Vol. 16. №?. P. 438–463.
- Sancton A.** (1996). Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario // *Canadian Public Administration*. Vol. 39. №?. P. 267–289.
- Sancton A.** (2000). Merger Mania: The Assault on Local Government. Westmount: Mc(Graw?) G(H?)ill Queen's University Press.
- Vojnovic I.** (2000a). The Transitional Impact of Municipal Consolidations // *J. of Urban Affairs*. Vol. 22. № 4. P. 385–417.
- Vojnovic I.** (2000b). Municipal Consolidation, Regional Planning and Fiscal Accountability: The Recent Experience in Two Maritime Provinces // *Canadian J. of Regional Science*. Vol. 23. № 1. P. 49–72.

## А.Н. Швецов

Институт системного анализа Российской академии наук, Москва

### О новых веяниях и стереотипах прошлого в современной региональной политике

Региональная политика современной России на всем протяжении периода новейших (постсоветских) реформ была и остается сферой непрекращающихся поисков механизмов государственного регулирования, способных задействовать инструменты и стимулы, отвечающие принципиально новым условиям и задачам территориального развития. Следствием этих трудных поисков становились многочисленные изменения, затрагивавшие как существенные аспекты региональной политики – цели, принципы и объекты, – так и производные от них вопросы – формы, методы и ресурсы. В этом, конечно же, нельзя не видеть вполне обоснованного стремления органов государственной власти как можно лучше приспособить свои регулирующие воздействия к исключительно разнообразной и весьма подвижной ситуации в сфере регионального развития, сделать региональную политику более эффективной и результативной, полнее отвечающей качественно новым задачам регу-

лирования регионального развития в условиях фактически изменяющейся организации федеративного государственного устройства и развивающейся институциональной конструкции рыночной экономики.

Следует признать, что за истекшие годы в русле этих поисков многое было сделано как в теоретическом осмыслении и закономерностей современного регионального развития, возможностей и последствий регулирующих воздействий на региональные процессы и ситуации, так и в применении этих знаний к практическому решению разнообразных регионально опосредованных проблем с применением новых инструментов региональной политики.

Но вместе с тем следует признать, что повышенный динамизм отмеченной адаптации не во всем и не всегда был содержательным оправданным, имел последовательно целеустремленный и системно организованный характер. Постоянная и весьма хаотичная смена