ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 323(470+571):33
ББК 66.3(2Рос)+60.8

О.В. Бахлова

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Сложная форма государственного устройства Российской Федерации и асимметрия ее субъектов при исследовании вариантов оптимизации территориального управления побуждают учитывать тенденции официального курса на совершенствование модели российского федерализма и региональной политики. Его главные цели – обеспечение инновационного развития Федерации и ее составных частей; сбалансированное пространственное развитие путем формирования

* Издание научной статьи осуществлено при финансовой поддержке Минобрнауки РФ в рамках госзадания. Проект 6.3306.2011 «Трансформация статусно-ролевых характеристик национальных образований финно-угорских народов России в процессе модернизации политико-территориальной системы».

O.V. Bakhlova

Political Optimization Mechanisms of Territorial Administration of the Russian Federation

The author presents the political analysis of issues and prospects of Russian territorial administration in terms of the scenario approach. Particular attention is paid to the correlation between factors and mechanisms of the federal and regional levels. Key elements of the active and passive scenarios for the situation development in the studied field are defined.

Key words and word-combinations: optimization, scenario, territorial administration.

С позиций сценарного подхода предлагается политологический анализ проблем и перспектив системы территориального управления России. Особое внимание уделяется корреляции факторов и механизмов федерального и регионального уровня. Определяются основные элементы активного и пассивного сценариев развития ситуации в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова и словосочетания: оптимизация, сценарий, территориальное управление.

новых территориальных центров роста, реализации конкурентного потенциала территорий, снижения территориальной дифференциации, достижения высокого уровня межрегиональной интеграции. В связи с этим осознается необходимость укрепления системы стратегического управления региональным развитием, повышения сбалансированности обязательств региональных и муниципальных властей и их возможностей [1].

Политическое прогнозирование рассматриваемой проблемы на современном этапе тяготеет к использованию сценарного метода как на официальном, так и на экспертном уровне. При этом часто наблюдается противопоставление «инерционного» и «инновационного» сценариев развития страны, в рамках которых соответственно допускается либо частичная, либо системная модернизация. И официальные и альтернативные подходы, построенные на такой дихотомии, демонстрируют акцентированное отношение к проблеме качественного государственного управления.

Стратегический ориентир официального дискурса – построение «эффективного государства» [2]. В пакете инициатив власти по реформированию системы управления соединяются идеи построения четко работающей исполнительной вертикали, пересмотра структуры и функций органов власти, дебюрократизации государственного аппарата. Желаемые результаты реформы определяются выражениями: «государство, адекватное нашему времени и целям, перед которыми стоит наша страна» [3]; «сильная и ответственная власть, основанная на консолидации общества», без которой невозможен прорыв в будущее [4].

«Умная политика», согласно официальной позиции, призвана обеспечивать условия для всестороннего обновления жизни общества, предполагая повышение качества власти, народного представительства, политической системы, внедрение новых стандартов в деятельности органов госуправления [5]. Один из наиболее артикулированных ее механизмов – децентрализация власти, а институтов – открытое правительство – эффективный способ обратной связи, позволяющий оценить действенность государственной политики, принципиально иначе построить работу органов власти, сделать ее современной, опирающейся на инициативу с мест [6].

Экспертные оценки также исходят из необходимости внедрения компетентного управления, обеспечивающего выполнение базовых функций государства и предоставление базовых общественных благ, некоррумпированного, прозрачного, ответственного и поддерживающего обратную связь с обществом. Подвергается критике система управления со смещением ценностей в сторону администрирования, распределением чиновниками ограниченного ресурса, закрытостью и централизацией принятия решений, ведомственным сепаратизмом [7, с. 11–13].

Негативные моменты, присущие управленческой системе Российской Федерации, аккумулируются в концепции «государства-корпорации». Речь идет об отсутствии единой государственной машины; приватизации ее частей корпорациями, когда силовой ресурс является каркасом системы с гипертрофированными вертикалями и недоразвитыми горизонталями; непубличности и непрозрачности; отсутствии действенного разделения властей [8].

Сложившаяся в России ситуация определяется и как «институциональная ловушка» – устойчивое, но неэффективное равновесие с иерархической соподчиненностью субнациональных органов власти и управления. Инерционное развитие событий при сохранении констелляции ключевых акторов означает дальнейшее усугубление проблем принципал-агентских отношений. Альтернативный же вариант допускает попытки правящей группы решить существующие проблемы посредством «жесткой руки», то есть полной или частичной замены ряда существующих институтов сугубо авторитарными механизмами управления при сохранении институционального «ядра» неизменным. Описанные варианты – «идеальные типы», но реальная практика может представлять собой ту или иную их комбинацию или непоследовательное чередование элементов [9].

К основным проблемам в сфере территориального управления относят: несоответствие административных, экономических, этнических и политических границ территорий; отсутствие органов управления средними, промежуточными звеньями территорий (между Федерацией и областью, областью и районом и пр.) и городскими агломерациями; дублирование функций органов системы территориального управления и незначительность полномочий Министерства регионального развития РФ [10].

Прогнозы оптимизации территориального управления главным образом предполагают обращение к благоприятным вариантам развития ситуации в исследуемой плоскости. Однако необходимо также учесть разнообразные риски, вызовы и угрозы, негативные тенденции и их вероятные последствия. Таким образом, прогнозирование в данной сфере целесообразно как на уровне разработки пассивных сценариев, ориентированных на выявление уязвимых элементов системы территориального управления, так и реализации активных сценариев, нацеленных на разработку государственной политики, позволяющей обеспечить и поддерживать устойчивое развитие страны в целом и отдельных регионов. В итоге речь идет об определении параметров и границ поиска эффективных стратегий территориального управления.

Та или иная перспектива увязывается нами с определенными политическими циклами, прежде всего электоральными, поскольку именно они, как показывает практика, содержат в себе наиболее значительный потенциал институциональных и других изменений, обусловленных принятием новых или корректировкой прежних решений.

В краткосрочной и среднесрочной перспективе наибольшее влияние на состояние и эволюцию территориального управления в политической плоскости оказывают результаты выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 6-го созыва (декабрь 2011 г.) и главы государства (март 2012 г.).

Краткосрочный период можно охарактеризовать как дискуссионно-поисковый, так как возможна коррекция сложившейся в рамках прежнего избирательного цикла системы отношений между ведущими политическими акторами. Одна из главных принципиальных проблем в сфере территориального управления в этих рамках – необходимость гармонизации линии на (ре)централизацию 2000–2008 гг. и идеи децентрализации полномочий Федерации, ставшей популярной в последние годы. Благоприятный вариант предполагает бесконф-

ликтное сосуществование соответствующих политических проектов. Позиции ведущего актора и главного инициирующего субъекта в системе территориального управления по-прежнему принадлежат федеральному центру, персонифицированному в главе государства благодаря его высокому личному авторитету и накопленному политическому опыту, а также отсутствию альтернативных лидеров федерального и регионального уровня, невозможности консолидации «системной» и «несистемной» оппозиции. Насущная текущая задача для него – это признание органами исполнительной власти принципа субординации в качестве императива взаимодействия. Вопрос о сохранении политического контроля над законодательной властью в текущее время неактуален.

Активный сценарий оптимизации территориального управления в краткосрочной перспективе основан на внедрении модифицированных управленческих механизмов в рамках в целом сложившейся ранее системы.

Во-первых, это конвертация уже выдвинутых предложений по вопросам перераспределения полномочий между Федерацией, субъектами РФ и органами местного самоуправления в соответствующие законопроекты. С политической точки зрения чрезвычайно важно, кто выступит в данном случае инициирующим субъектом: Президент РФ, подтверждающий свою главенствующую управленческую роль, либо Правительство, что будет свидетельствовать о продолжении «управленческого кондоминиума». В случае закрепления за Правительством РФ права передавать своими постановлениями полномочия на региональный уровень вероятно повышение политического влияния его руководителя. Либо инициатива будет проявлена группой депутатов, что можно будет оценить как стремление руководства акцентировать декларированное намерение усилить роль парламента в системе государственного управления и как доказательство складывания широкой «партии власти» в качестве интегративного управленческого института. Гипотетически этот процесс может происходить в духе «демократии участия», с вовлечением представителей «несистемной» оппозиции, региональных и местных органов, экспертного сообщества.

Во-вторых, это актуализация управленческих проблем на региональном уровне вследствие перехода к выборам губернаторов. И федеральные политические партии, и региональные органы государственной власти должны будут расширять каналы взаимодействия с электоратом, политическим и региональным сообществом в целом. Итогом внедрения нового электорального механизма регионального уровня может быть повышение альтернативности предлагаемых управленческих стратегий и решений и даже статусно-ролевых характеристик регионов, их органов и социально-политических субъектов в системе территориального управления, что может стимулировать умеренную децентрализацию и диверсификацию процесса принятия и реализации управленческих решений с возможной реанимацией региональной политической активности.

В-третьих, это складывание равноправного партнерства Минрегионразвития и Министерства РФ по развитию Дальнего Востока, взаимодействующих с органами территориального управления регионального и местного уровня и территориальными подразделениями федеральных органов. Внедрение неконституционных институтов (госкорпораций по развитию проблемных регионов) в

идеально-оптимистическом варианте предполагает функционирование элементов системы территориального управления на основе принципа субсидиарности, одновременно подготавливая почву для усиления значения более крупных управленческих территориальных единиц (мегарегионов) и их руководителей как управляющих субъектов. Опосредованно это будет способствовать сохранению ведущей роли федерального центра, обеспечивая за ним полноту контрольных и надзорных функций.

Однако в политическом ракурсе практически на всех направлениях оптимизации территориального управления России сохраняются серьезные «уязвимости», риски разнообразного характера, влияющие также на модернизацию территориального устройства Российской Федерации [11, с. 95–96]. Они выступают основой для пассивного сценария развития ситуации и в рассматриваемой сфере и для негативного прогноза. Среди них: приоритетность политической целесообразности в ущерб объективным потребностям и возможностям регионов в случае спешки с принятием законопроектов по децентрализации полномочий Федерации; доминирование партийной составляющей в новом порядке избрания губернаторов; диверсификация управленческих институтов с возможной маргинализацией конституционных механизмов.

Наиболее реализуемой и предпочтительной в краткосрочной перспективе выступает политика «малых шагов», допускающая отдельные коррективы сложившейся системы территориального управления по мере изменения ситуации и интересов ее основных субъектов.

Среднесрочная перспектива укладывается в рамки текущего электорального цикла (2017/18 г.). Главные политические параметры оценки ситуации: степень стабилизации политического режима и политической системы, политической конкуренции; соотношение инклюзивности и сепаратизации «регионалов». Данный период можно считать «диагностическим», имея в виду принципиальный выбор формулы, концепции и идеологии, механизмов и технологий политики и стратегии территориального управления в плане ее централизации или децентрализации, этатизации, патернализма либо либерализации и демократизации. В контексте этого выбора одна из важнейших проблем административно-территориального деления России, в свою очередь сопрягающаяся как с решением назревших вопросов об основаниях российского федерализма, асимметрии субъектов РФ, продолжении процесса укрупнения регионов, статуса федеральных округов, так и с глобальной экзистенциальной проблемой – формы территориального устройства. Таким образом, система территориального управления России должна приобрести более четкие структурные характеристики, вытекающие из вновь утверждающейся пространственной конфигурации страны. Однако пределы ее оптимизации будут задаваться во многом политическими конъюнктурными соображениями, поэтому точный «диагноз» вряд ли будет определен и направленность периода приобретет пролонгированный характер, распространяясь на долгосрочную перспективу.

Тем не менее активный сценарий оптимизации территориального управления в среднесрочной перспективе мыслится как реализация федералистской альтернативы. Он базируется на следующих механизмах:

во-первых, на принятии Концепции региональной политики, проект которой был предложен еще в 2008 г., – возможно, в новой редакции, адаптированной к новым условиям, что поспособствует более эффективной организации работы Минрегионразвития и других уполномоченных органов, поставив перед ними конкретные цели и задачи;

во-вторых, на синхронизации решений и действий органов территориального управления путем нормативного урегулирования вопросов определения и разграничения компетенции между ними, что потребует достижения консенсуса ведущих политических акторов федерального и регионального уровня;

в-третьих, на повышении уровня политической конкуренции вследствие дальнейшей либерализации федерального законодательства о партиях, в частности отмены запрета на создание и деятельность региональных партий, что может серьезно усилить альтернативность предлагаемых управленческих идей, решений, стратегий;

в-четвертых, на отказе от прессинга в отношении регионов, их ранжирования по политическим соображениям, на переходе к модели взаимодействия и соучастия в осуществлении территориального управления в плоскости центрально-региональных отношений и на местах;

в-пятых, на устранении дублирования функций органов государственной власти субъектов РФ и территориальных органов исполнительной власти Федерации с упразднением избыточных структур. Цель – эффективное разделение ответственности между федеральным и региональным уровнями управления, его дебюрократизация, устранение приемов торга и шантажа.

Потенциальные риски на среднесрочную перспективу в самом жестком варианте аккумулируются в негативном прогнозе в рамках пассивного сценария, главным трендом которого является унитаризация. Новая концентрация на «централизованном» подходе и субординационных отношениях создает ситуацию, при которой региональные органы власти не воспринимаются как самостоятельные институты, а низводятся до роли региональных филиалов жестко централизованной государственной власти, выполняющих директивы центра. Даже не предполагается внедрения механизмов широкой партиципации и демократизации системы территориального управления, обозначенных ранее. Абсолютно доминирует принцип управления «сверху вниз».

В смягченном варианте акцентируется внимание на негативных последствиях перехода к новой политике территориального управления. Прежде всего, имеется в виду выход территориальных подразделений федеральных органов из-под контроля центра, а также неспособность регионов и местных сообществ справиться с дополнительным грузом ответственности, возложенным на них в результате децентрализации полномочий. Это может быть обусловлено не только недостатком финансовых и иных возможностей, но и отсутствием необходимого опыта самостоятельного принятия управленческих решений и слабостью институтов гражданского общества.

Необходимо учитывать, что завершение периода, увязываемого со среднесрочной перспективой, приходится на окончание текущего электорального цикла и начало избирательной кампании в контексте следующего, поэтому вряд ли

стоит ожидать радикальных решений от политических акторов, оказывающих наибольшее воздействие на систему территориального управления в России. Многое будет зависеть от расклада политических сил и появления альтернативного политического лидера / актора. Следовательно, в преддверии избирательной борьбы возможны либо консервация ситуации, сложившейся в начале цикла, либо, напротив, выдвижение новых идей или реанимация декларированных ранее, но не реализованных на практике. Более вероятным представляется первый вариант.

Долгосрочная перспектива с политической точки зрения может определяться в границах двух электоральных циклов – до 2024 г. Указанные параметры оценки ситуации сохраняют свое долговременное значение.

Данный период, особенно его вторая половина, приходящаяся на новый электоральный цикл, в оптимистическом варианте корреспондируется с имплементацией декларированных управленческих механизмов и кульминацией ранее обозначившихся тенденций. Таким образом, активный сценарий оптимизации территориального управления в долгосрочной перспективе основан на достижении осязаемых успехов в совершенствовании рассматриваемой системы в рамках федеративного государства в русле политики системной модернизации и инновационного развития. В идеале он предполагает внедрение институтов «электронной демократии» и информационно-коммуникативных технологий управления, призванных обеспечить не только большую доступность государственных / муниципальных услуг, но и прозрачность управленческого процесса на разных уровнях. Необходимое условие реализации активного сценария – завершение формирования гражданского общества, институты которого проявляют значительную активность на всех уровнях системы территориального управления и превращаются в важных партнеров уполномоченных органов. Однако существенно тормозить его будут традиции политического управления и архетипы политической культуры, дисбаланс политической системы и системы центрально-региональных отношений, дифференциация регионов. В целом же риски-детерминанты и тренды пассивного сценария в долгосрочной перспективе совпадают с названными.

Библиографический список

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 12 нояб. 2008 г. № 1662-р. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategic planning/concept/doc1248450453794.

2. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апр. 2005 г. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type 82634_87049.shtml

3. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апр. 2002 г. URL: http://2002.kremlin.ru/events/510.html

4. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. URL: http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml

5. Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 нояб. 2010 г. URL: http://www.kremlin.ru/news/ 9637

6. Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 дек. 2011 г. URL: http://kremlin.ru/news/14088

7. Россия XXI века: Образ желаемого завтра / Ин-т совр. развития. М., 2010.
8. *Петров Н.* Государство. М., 2010. URL: http://russia-2020.org/ru/ 2010/07/13/russia-2020-state/
9. Гельман В. Политические институты. URL: http://russia-2020.org/ru/2010/09/14/political-institutions-2/
10. *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы. М., 2009. URL: http://www.terrus.ru/mono/index.shtml
11. *Курлевский И.В.* Модернизация территориального устройства России в официальном дискурсе власти и партийной программатике: дис. … канд. полит. наук. М., 2013.

A.A. Korobov, S.E. Grishin
Discrete Nature of the Migration Space as a Risk Factor of Ethnopolitical System Stability

One of non-trivial scientific approaches to the analysis of the dynamics of ethno-political structure of the society in the intensive growth of foreign ethnic immigration is considered. This approach is based on the identification of the discrete nature of migrants' inhabiting geographical spaces, and modeling the risk situation of imbalance in the regional ethno-political system.

Key words and word-combinations: ethnic migration, diaspora, ethnopolitical system, political risk, migration discrete space.

Рассматривается один из нетривиальных научных подходов к анализу динамики этнополитической структуры общества в условиях интенсивного роста внешней этнической иммиграции. Подход основан на выявлении дискретности географического пространства заселения мигрантов и моделировании ситуации риска дисбаланса в региональной этнополитической системе.

Ключевые слова и словосочетания: этническая миграция, диаспора, этнополитическая система, политический риск, дискретность миграционного пространства.

УДК 323.1
ББК 66.094

А.А. Коробов, С.Е. Гришин

ДИСКРЕТНОСТЬ МИГРАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА КАК ФАКТОР РИСКА УСТОЙЧИВОСТИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Для большинства стран современного мира, многонациональных по своему составу, одним из необходимых условий поступательного политического и социально-экономического развития является устойчивость этнополитической системы. Изменение демографической ситуации, связанное с постепенным сокращением численности представителей одних этносов и быстрым ростом представителей других национальностей, приводит традиционно существующую этнополитическую, этносоциальную систему общества в неравновесное состояние. Если же помимо демографического фактора (или даже вместо него) осуществляется миграционное воздействие на этнополитическую структуру населения, степень риска нарушения устойчивости прежней системы резко возрастает.