



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 338.24

А.С. СОЛДАТОВА, аспирант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, науч.сотр. Научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»
ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск, ул. Большевикская, 68
Электронный адрес: anasoldatova@mail.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ И ИЗМЕРЕНИЕ ПРАКТИК¹

Качественные условия функционирования политических механизмов территориального управления должны создаваться эффективной системой управления на основе правовой базы, что в целом позволит оптимизировать развитие как на федеральном, так и региональном уровне управления регионом.

Эффективность становится главным критерием оценки и обоснования системы управления и развития. Эффективность управления регионами определяется через собственную систему суждений-определителей и измерительных инструментов. Их можно разделить на несколько составляющих. Учеными предлагаются следующие блоки.

Целеполагательные измерители. Исходя из постулата о том, что управление – это, прежде всего, целенаправленное воздействие, главным измерителем в управленческой системе является сопоставление траектории объекта управления от положения выполнения цели. Это самая простая система измерения, где как негативные, так и положительные сопутствующие и побочные эффекты нейтрализуются при достижении общей цели управленческого воздействия.

В статье предпринята попытка концептуализации понятия «эффективное управление регионами» и конструирования его измерительных инструментов. В этой системе суждений-определителей автором анализируются и оцениваются региональные управленческие практики России.

Ключевые слова: управление; территориальное управление; центрально-региональные отношения; политические механизмы; эффективность; оптимизация

¹ Статья выполнена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы по теме «Эффективное управление регионами России: структурные ограничения и реформационный потенциал» (Соглашение № 14.132.21.1061).

Контекстные измерители. Второй блок инструментов оценки эффективности дополняет первый. Он характеризуется причиной отклонения от заданной цели управления, при условии, что достигнутые положительные эффекты гораздо выше в новых условиях и не наступили негативные последствия. Причинами могут выступать недооценка ресурсов и потенциалов, неопределенность реализации целевых функций и установок и др.

Системно-управленческие измерители. В этот блок можно отнести проявления качественной специфики управленческих воздействий и поддержание системных качеств как результата направленной деятельности субъекта управления. Для территориального управления это может быть:

- сохранение целостности государства;
- устойчивость системы политико-территориального устройства (в России – федеративной);
- внеконфликтное сочетание центральных и региональных интересов;
- соответствие механизмов адаптации механизмам управления;
- соответствие области управления возможностям самоуправления;
- отсутствие негативных эффектов от управленческих воздействий;
- необходимая сложность и разнообразие специальных институтов и их функционала;
- рациональность «вертикальной» и «горизонтальной» структур власти;
- целесообразное использование методов и ролевое наполнение в принятии политических решений центрального и регионального уровней, соответствующего политико-территориальному устройству государства и политическим реалиям;
- увязка политических решений с территориальными особенностями, их ресурсами и потенциалами;
- целесообразное и оптимальное разделение территории на единицы и их взаиморасположение;
- рациональное встраивание инновационного обновления в систему властно-управленческих взаимодействий центрально-региональной конструкции, необходимых для ее адаптации и оптимизации;
- оптимальность управленческих решений между множеством вариантов развития некоторых регионов и синхронностью развития в многорегиональной системе.

Оценка «потребителей» как общественный измеритель. Эффективность по предназначению должна также оцениваться с точки зрения сохранения и развития общества и измеряться степенью его поддержки. Показателем, в этой связи, является «самочувствие» потребителей эффектов. Эффективность может измеряться результатами выборов (поддержка или ее отсутствие), экспертными и социологическими опросами, через объем потока обращений граждан с жалобами и предложениями в специализированные органы и службы, мониторинг общественного мнения, гражданских инициатив и активности в информационном пространстве и др.

Немаловажным является мера включения граждан в систему контроля и реальное отражение их восприятием деятельности органов власти. В свою очередь, заинтересованность в нем последних находится в прямой зависимости

от существующего политического режима. Так общественный измеритель эффективности приобретает характерный арсенал инструментов.

Программно-экспертные или технические измерители. Таким показателем может являться преобразование затраченных ресурсов в технические выходы. Формирование технических измерителей становится базовым элементом государственного и регионального планирования и прогнозирования и находит свое отражение в официальных прогнозах социально-экономического развития субъектов Федерации. В них широко учитываются и применяются материалы существующих федеральных и местных действующих и заявленных программ развития, экспертиз, относящихся к данной территории. Результаты прогнозирования политического и социально-экономического развития регионов интегрируются в единую систему стратегического управления экономикой, основу которой составляет на сегодняшний момент «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года».

В рамках подготовки собственных «стратегий» руководством регионов проводится целый комплекс исследований, где параметрами внешней среды для развития субъектов Российской Федерации являются тенденции и динамика национальной экономики и внешнеэкономических условий, а для анализа внутренних факторов развития ведется работа по нескольким направлениям: оценка существующего социально-экономического положения в регионе, оценка ресурсной базы региона, разработка приоритетных направлений развития экономики региона на долгосрочный период, оценка качества системы управления, анализ и сценарирование социально-экономического развития, разработка и обоснование механизмов поэтапного выполнения конкретных задач, нацеленных на достижение прогнозных показателей (индикаторов).

Поддающимися измерениям являются увеличение ВРП региона и снижение дотационности бюджета, процентный рост среднего класса, темпы развития малого и среднего бизнеса, количество реализации крупнейших инвестиционных проектов и прочие экономические и социальные эффекты, выраженные в количественном эквиваленте.

Более сложно оценить состояние комплексного развития территории. Для такого эффекта характерны запаздывания во временной перспективе и сложная схема перевода в количественные показатели, оценки и экспертизы.

Таким образом, эффективность управления регионом определяется соответствием характеристик его деятельности установленным формальным нормативам.

Нормативно-правовые измерители. Законодательное обеспечение территориального управления является некой базой взаимодействия центральной и региональных властей, задает тенденции конфигурации всей системы регионального управления и поэтому должно быть тесно увязано с реальным социально-экономическим положением государства и определяющими тенденциями его развития. Отсюда вытекает измеритель эффективности – правовая база как нужный элемент регулирования многих вопросов организации и деятельности в системе управления регионами. Проблемы необходимых

положительных эффектов или, наоборот, недочетов в законодательном регулировании могут выявляться посредством следующих критериев:

- обеспеченность ресурсами, соответствие правовым потенциалам регионального пространства;
- отсутствие дефектности законодательных актов с точки зрения соответствия Конституции РФ;
- качество законодательных актов;
- работоспособность законодательных актов;
- соответствие принимаемых актов действующему законодательству;
- проработанность законодательных актов, отсутствие необходимости в их дальнейшей коррекции;
- стабильность законодательства, отсутствие частых нововведений и изменения законов;
- перегруженность законов отсылочными нормами.

Референтные измерители. Измерители подразумевают сопоставление эталонных зарубежных управленческих практик в конкретных сферах регионального процесса с собственными. Качество работы любых систем, форм и звеньев управления, результативность принимаемых решений, уровень организации планирования и оперативного руководства требуют не только постоянного анализа и мониторинга, но и сопоставления с образцами. Поскольку может случиться, что хорошо работающая система в сравнении с результативным выходом референтной системы проявляет менее прогрессивные эффекты.

Предметом компарирования могут являться как отдельные элементы и технологии в реализации регионального управления, так и общие свойства функционирования системы в целом. Измерителем эффективности, в этом случае, являются количественные и качественные показатели, которые традиционно представляют собой результативность и поддаются оценке ее входов и выходов.

В этой системе суждений-определителей представляется интересным проанализировать и оценить региональные управленческие практики России. Для изучения эффективности функционирования политических механизмов системы центрально-региональных отношений на современном этапе обратимся к ретроспективе модификаций территориальных управленческих практик в Российской Федерации.

После распада СССР наиболее реальной стратегией правящей элиты по сохранению территориального комплекса оставался федерализм, позволявший балансировать между центробежными и центростремительными силами, он являлся «политически целесообразным средством регулирования центрально-региональных отношений в изначально жестко централизованной системе с ослабленным центром» [3, с. 125].

Правовое и системно-стратегическое развитие российского федерализма, формирование модификаций территориального управления России прошли 3 этапа.

1. Начальный период (1990-1993 гг.). Этап отличался внутренней противоречивостью как с точки зрения выбора общей стратегии его развития, так

и в отношении тактических приемов урегулирования неизбежных при дезинтеграционном пути развития федерализма конфликтов.

Измененная и дополненная в 1992 г. Конституция РСФСР 1978 г. (ст. 1) звучала так: «Российская Федерация – Россия есть суверенное федеративное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами» [5]. Конституцией устанавливался статус и полномочия субъектов Федерации, закреплялись сферы совместной компетенции федеральных и региональных органов государственной власти. Нужно отметить, что положения Конституции и федеративных договоров дублировали друг друга. В целом разграничение компетенции напоминало модификацию советского варианта, учитывая возросшую самостоятельность субъектов Федерации.

Становление центрально-региональных отношений в России на первом этапе характеризовалось следующими трендами.

В качестве образца заявлялось создание суверенного федеративного государства. Концептуальные основы его строительства формулировались весьма невнятно, как своеобразный симбиоз западной классической модели и советского наследия.

Система политических механизмов управления регионами отражала общую стратегию развития политико-территориальной системы страны после распада СССР – урегулирование конфликтов в системе «центр – регионы» при дезинтеграционном пути развития.

В общей системе коммуникаций с федеральным центром практически реализовалась политика уступок субъектам, которая трактовалась как демократическая. На этом фоне использование силовых инструментов центра приобрело все более негативный оттенок.

Такая конфигурация привела к утрате реальных рычагов воздействия на регионы. Усилилась тенденция слабостью самого центра, которая стала последствием противоборства между отдельными группами центральной элиты.

На этом этапе началось конструирование моделей взаимодействия с различными регионами. Критериями выступили статус субъектов, их уровень социально-экономического развития, а также степень выражения лояльности федеральному центру. Закреплением разномодельного взаимодействия стало заключение договоров федеральных органов исполнительной власти с субъектами Федерации о взаимном разграничении полномочий и предметов ведения. Различия включали верховенство законов некоторых субъектов над федеральными, политические и экономические свободы отдельных регионов, «вилку» вопросов совместного ведения и полномочий субъектов и т.д.

Региональная политика в этот период определялась методами центра по сохранению единства территориального пространства России с доминированием общего курса по сохранению контроля над ситуацией децентрализации. Как отмечалось выше, управленческие воздействия в рамках реализации государственной региональной политики также оформлялись в модели. Более четкие контуры проявились на следующем этапе.

Главной сферой межэлитных взаимодействий центра и регионов явилась политико-правовая плоскость, каналами – система обратных связей при доминировании роли неформальных контактов.

Указанные управленческие практики во многом позволили центру сохранить определенный баланс. Исключительно большое значение это приобрело в отношениях с национальными республиками и при урегулировании конфликтов сепаратистского толка различного уровня.

В целом, как отмечает И.В. Бахлов, можно отметить сохранение значительного числа характерных признаков советской модели федерализма, в том числе: оставлением статуса субъектов за автономными образованиями с их одновременным нахождением в составе края или области, признанием приоритетного статуса национально-государственных образований по отношению к другим группам субъектов и т.д. [3, с. 125].

2. *Определяющий период (1993-2000 гг.)*. Второй этап связан с установлением конституционных основ российской модели федерализма с их последующим утверждением в практике федеративных отношений, линией которого становится поиск модели территориального устройства, удовлетворяющей большинство соперничающих элитных групп как по горизонтали (внутри самого центра), так и по вертикали (в отношениях центра с регионами).

Принятая в декабре 1993 г. Конституция привела к формализации отношений между федеральным центром и субъектами РФ и закрепила за субъектами Федерации право формировать собственную законодательную базу и самостоятельно устанавливать систему региональной власти.

В целом, на рассматриваемом этапе сохранялись общая динамика и направление центрально-региональных отношений. Правовое закрепление федеративного устройства и предлагаемая федеративной элитой модель его реализации характеризовались как предмет «торга» с регионами с целью получения их поддержки.

Региональные элиты в новой ситуации обеспечивали себе повышение статуса и укрепление позиций своих регионов в системе территориальных взаимодействий, а также вариативность предмета диалога с федеральным центром и политическими режимами в отдельных субъектах РФ. Это не могло не обострить проблему сепаратизма, вскрывшуюся на предыдущем этапе. Государственно-политический сепаратизм, преобладавший на первом этапе, постепенно заменили новые формы. К их числу Д.В. Ольшанский относит: правовой сепаратизм (отклонения законодательных актов субъектов федерации от общероссийских), межпарламентский сепаратизм (формирование межрегиональных объединений законодательных органов формально с целью повышения эффективности взаимодействия с федеральными органами власти), административно-кадровый сепаратизм (борьба за привилегию влиять на кадровые перестановки), партийно-политический сепаратизм (возникновение «ориентированных на регионы» партийно-политических структур) и финансово-экономический сепаратизм (меры государственной региональной политики) [9, с. 37.].

К какому-либо общеприемлемому варианту федерализма региональные элиты так и не пришли. В свою очередь и центр не решился навязать им свое видение государственного устройства.

Стремление опереться на регионы в борьбе с союзной властью, а затем и во внутрироссийском противостоянии законодательной и исполнительной

властей, а также общее усиление центробежных тенденций существенно повысили самостоятельность и влияние региональных лидеров. С ними уже нельзя было не считаться [2, с. 551].

Главным инструментом по удержанию ситуации для федеральной элиты стало формирование разных систем взаимоотношений, что логично привело к асимметрии Федерации и асинхронности развития регионов.

Субъекты РФ вступили в фазу саморазвития. Практически все регионы обладали достаточно широкими полномочиями в обозначенной сфере, но разными объемами ресурсов. В зависимости от ресурсного потенциала региональные элиты демонстрировали разную способность к управлению своими территориями [8].

Сложилась следующие модели, характеризующие положение территорий в системе приоритетов региональной политики.

Во-первых, это «открытая» модель, при которой региональные власти пытались реализовать особый политико-правовой статус своих регионов в региональной экономической и бюджетно-финансовой политике, в том числе позиционировать себя в качестве свободных экономических зон.

Во-вторых, «дозированно открытая» модель. В отличие от предыдущей для такой модели характерен сознательно ограниченный местными властями доступ федерального центра в региональную экономику. Проведение такой политики стало возможным лишь в регионах, где имелся достаточный экономический потенциал.

В-третьих, «пассивно-лоббистская» модель, отличающаяся изысканием внерегиональных источников накопления капитала. Она стала характерна для регионов с небольшими экономическими ресурсами и финансовой несостоятельностью, но достаточно широким лоббистским потенциалом [7].

В-четвертых, «пассивная» модель, которая выстраивалась между руководством страны и наиболее экономически и финансово несостоятельными и инвестиционно непривлекательными регионами. Строилась такая система взаимодействий на мере перераспределения средств федерального бюджета в пользу последних. Финансово-экономическая помощь обменивалась на безусловную политическую поддержку существующей федеральной власти.

Результативность таких моделей различна. Несмотря на то, что удавалось сохранять баланс интересов центральной и региональных элит, были и негативные последствия. Фактически именно на этом этапе резко усилилась дифференциация регионов по социально-экономическим параметрам. При этом важной чертой региональной политики стало ослабление регулирующей роли государства, сокращение государственной финансовой поддержки, отмена большинства региональных экономических и социальных компенсаторов [4]. Как отмечает С. Артоболевский, во многих случаях перераспределения отсутствовали официальные критерии и, как результат, присутствовал определенный элемент субъективности [1, с. 24]. Отсутствие системы специальных мер закрепило на долгие годы вперед катастрофические различия в уровнях экономического и социального развития и бедственное положение отдельных регионов.

Стоит отметить разнообразие каналов межэлитных взаимодействий центра и регионов, их форм и сочетаний. На обозначенном этапе к таковым добавились:

верхняя палата российского парламента – Совет Федерации, который оформился как подлинно «региональная» палата [6], политические партии, вплоть до регионально ориентированных и опирающихся на региональные элиты. По-прежнему в центрально-региональной системе находили выходы для взаимодействия за рамками бюрократических процедур – неформальные, на основе личных договоренностей с центром, под действием которых сформировалось мощное региональное лобби. Отдельного внимания заслуживают межрегиональное взаимодействие в целом и межрегиональные блоки в частности. Это объединение регионов «снизу» в формально закрепленные коалиции, способные эффективнее реализовывать интересы региона на федеральном уровне.

В качестве главного балансира на этом этапе использовались преимущественно не правовые, а политико-экономические рычаги.

Вариативность федеративной модели на втором этапе предполагала, с одной стороны, сохранение традиционной ситуации, в которой центр был вынужден балансировать между интересами отдельных региональных элит, с другой – консервацию старых и появление новых проблем, решение которых прямо зависело от политико-экономических рычагов и ресурсов федерального центра.

Таким образом, весьма интересным стало изучение на предмет эффективности / контрпродуктивности территориальных управленческих практик в контексте указанных этапов развития.

Среди эффективных практик можно назвать:

- баланс между позитивными и негативными результатами политики децентрализации;
- разномодельное взаимодействие с регионами;
- балансир отношений в системе «центр – регионы» – политико-экономические рычаги;
- включение саморазвития субъектов РФ;
- включение потенциала регионального лобби;
- оформление Совета Федерации как подлинно региональной палаты;
- возникновение ориентированных на регионы партийно-политических структур;
- объединение регионов «снизу», формирование межрегиональных объединений с целью повышения эффективности взаимодействия с федеральными органами власти.

Контрпродуктивными, на наш взгляд, явились:

- «вилка» правовых, политических и экономических свобод отдельных регионов;
- асимметричность Федерации и асинхронность развития регионов;
- ослабление регулирующей роли государства, сокращение государственной финансовой поддержки, отмена большинства региональных экономических и социальных компенсаторов;
- система обратных связей, при доминировании роли неформальных контактов;
- балансир отношений в системе «центр – регионы» – правовые рычаги;
- потеря контроля над элитаобразованием.

Такое управленческое разнообразие сформировало широкий спектр трендов развития центрально-периферийных отношений на современном этапе и, в некотором смысле, предопределило его конфигурацию и стратегию властной элиты относительно регионального развития.

3. *Период системных преобразований (2000-2012 гг.).* Этап характеризуется усилением централизации власти, накоплением управленческих ресурсов на федеральном уровне, построением иерархии власти, унификацией политического и правового пространства регионов.

В соответствии с ранее названными политическими практиками закономерными трендами третьего этапа, задекларированными в целеполагании федеративного центра, стали:

- акцентирование внимания на центрально-региональных взаимоотношениях, реализация крупномасштабных системных реформ – федеративной, административной;

- упорядочивание и унификация системы управления региональным пространством;

- существенное повышение степени централизации, смещение баланса в отношениях между уровнями власти при явном доминировании федерального центра;

- оформление новой формы асимметрии федеративного устройства, которая в значительной степени стала своеобразной платой федерального центра за стабилизацию федеративных отношений, основанной на балансирах бюджетно-налоговой политики и экономической сферы;

- возвращение центром контроля над элитообразованием регионов, в том числе по средствам порядка формирования кадрового корпуса субъектов РФ;

- создание и укрепление институтов и механизмов федерального присутствия и вмешательства в регионах;

- трансформация системы учета региональных интересов центром в сторону вынужденного компромисса с теми регионами, отношения с которыми определяют стабильность существующего режима;

- замена региональной инициативы на исполнительскую дисциплину, неспособность регионов правильно формировать свои запросы;

- выстраивание системы конкуренции за преференции власти в экономической и политической сферах;

- включение «сильной» государственной региональной политики и ее перераспределительных механизмов и принципов выравнивания;

- введение трудноразрешимых социально-экономических проблем регионов в плоскость задач государственной региональной политики;

- инициация и контроль центром горизонтального взаимодействия регионов, дефицит объединения регионов «снизу»;

- увеличение роли Администрации Президента РФ как канала взаимодействия центра и регионов, прежде всего, из-за ослабления роли законодательной ветви власти как канала, через который осуществляется агрегирование и отстаивание региональных интересов;

- затрудненность артикуляции региональными сообществами своих интересов через политические партии, которые как канал взаимодействия центра

и регионов в быстроменяющихся новых управленческих системах приобрел характер непрозрачного и нестабильного на внутривластной арене;

– монополизация «партией власти» возможности представлять и артикулировать региональные интересы с помощью системы назначения региональных руководителей, в результате чего подавляющее большинство региональных управленцев непосредственно с ней взаимосвязано;

– отсутствие политической оппозиции и связанных с ней дополнительных каналов артикулирования региональных интересов.

Оценить эффективность управленческих практик этого этапа еще предстоит. На государственном уровне с этой оценкой связано требование встраивания системы измерительных инструментов эффективности во властно-управленческие взаимодействия, необходимой для отслеживания и оценивания в динамике процессов качественных, количественных и структурных изменений, основных трендов и проблем, траекторий развития, регионального реформационного потенциала.

Список литературы

1. *Артоболевский С.С.* Региональная политика России: обзор современного положения // Регион. экономика и социология. 1999. № 3. С. 21-38.
2. *Бахлов И.В.* От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2004. 656 с.
3. *Бахлов И.В.* Российский федерализм: теоретические основы, специфика становления и политико-правовой организации. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2008. 180 с.
4. *Кондратьев В.Б.* Проблемы регионального промышленного развития России [Электронный ресурс]. М., 2007. URL: http://www.perspektivy.rus/problemu_regionalnogo_razvitiya.htm. (дата обращения: 27.11.2012).
5. *Конституция* (Основной закон) РСФСР от 12 апр. 1978 г. (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. М., 2010. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/183126/ (дата обращения: 03.12.2012).
6. *Латина Н.Ю.* Отношения «центр – регионы» в современной России: пределы централизации [Электронный ресурс]. М., 2012. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID> (дата обращения: 25.02.2012).
7. *Марченко Г.В.* Регион как объект и субъект государственной политики России [Электронный ресурс]. М., 2012. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/615/680.MARTCHENKO.pdf> (дата обращения: 03.12.2012).
8. *Обзор* экономической политики в России за 1998 г. / под ред. Л.М. Григорьева [Электронный ресурс]. М., 2008. URL: <http://ecsocman.hse.ru/articles/16000463/j16074976/index.html> (дата обращения: 27.11.2012).
9. *Ольшанский Д.В.* Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Pro et Contra. 2000. № 1. С. 35-47.