

Н.П. Распопов, А.С. Царьков

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ, СТРАТЕГИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Распопов Николай Петрович – кандидат исторических наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», Национальный исследовательский университет–Высшая школа экономики (Нижний Новгород).

Царьков Александр Сергеевич – кандидат технических наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление», Национальный исследовательский университет–Высшая школа экономики (Нижний Новгород).

Постановка проблемы

Сохранение жизнеспособности территориальных образований и повышение их конкурентоспособности в условиях динамики посткризисных процессов, усложнившихся из-за вступления России в ВТО, требуют от органов власти городов, районов, регионов уделять все большее внимание разработке реалистичных стратегий, позволяющих добиваться заметных для населения результатов. На практике любая попытка стратегического развития отдельно взятой территории порождает сразу *две серьезные проблемы*: во-первых, согласование интересов основных акторов публичного пространства (власти, бизнеса, гражданского общества); во-вторых, согласование вектора территориального развития с вектором развития внешнего окружения. По мнению И. Адизеса, успех работы по планированию будущего развития территориального образования будет определяться формулой соотношения *внешней интеграции и внутренней дезинтеграции* [1, с. 132–133].

В масштабах территориального образования *внешнюю интеграцию* можно рассматривать как некоторую стратегию развития, в которой определяется место и роль в окружающем регион пространстве, а также его взаимосвязи с субъектами пространства страны и мира. *Внутренняя дезинтеграция* прояв-

ляется в виде борьбы стейк-холдеров (носителей групповых интересов различных акторов публичного пространства) за влияние и ресурсы и их противоречивых взглядов на развитие территориального образования. Расхождения во взглядах зачастую порождают деструктивные конфликты, резко снижающие конкурентоспособность территории.

В настоящей статье основное внимание уделено проблеме дезинтеграции, поскольку в переходный период локальные конфликты, возникающие между стейк-холдерами на муниципальном и региональном уровнях, распространены повсеместно, легко выходят на федеральный уровень, препятствуя тем самым решению проблемы внешней интеграции.

Мировая практика обычно увязывает решение таких проблем с моделями развития государства. Так, в странах Западной Европы во второй половине XX в. конституционально закреплялись и претворялись в жизнь социал-демократические концепции государства, позволяющие успешно ускорять социальное развитие. Реализация этих концепций упорядочивала взаимоотношения основных акторов публичного пространства, формируя, по Дугласу Норту, социальный порядок открытого доступа. В этом порядке доступ акторов к основным политическим и экономическим ресурсам является равным и открытым. Атрибутами такого порядка становятся акционерная собственность, множество независимых от государства организаций, верховенство закона, надежная система правовых гарантий и свобод [2, с. 10]. Такой порядок делал общество открытым для социальных инноваций, что способствовало росту благосостояния граждан.

В связи с этим авторы статьи попытаются ответить на следующие вопросы: *каким образом происходит трансформация публичного пространства в отечественных регионах и России в целом; какой должна быть система показателей, применяемых для оценки происходящих изменений; в какого рода сценариях и при каком целеполагании внутренняя дезинтеграция может уступать место консенсусу конфликтующих групп стейк-холдеров.*

Рассматривая трансформацию взаимоотношений основных акторов публичного пространства в современной России, можно выделить, по терминологии К. Левина, три основных этапа.

- «Размораживание». Время интенсивной перестройки (1991–1994). Распад старой государственной структуры и формирование новой. Проведение революционных изменений на всем публичном пространстве.

- «Замораживание». Постперестроечное время и годы кризиса (1995–2009, кризисы 1998 и 2008 гг.). Бюрократическое закрепление вновь сформированной организационной структуры и повышение ее дальнейшей управляемости за счет эволюционных изменений.

- «Частичное размораживание (или “перемена”, по трехступенчатой схеме Левина». Посткризисное время (2010 г. – по настоящее время), появив-

ние предпосылок к продолжению реформ политической системы и развитию гражданского общества.

Каждому из этапов может соответствовать некоторая модель, позволяющая описать публичное пространство взаимодействия основных акторов. Ниже предлагаются две модели, отличающиеся *структурой* ядра. Первая модель охватывает период с 1991 по 2009 г., вторая – относится к настоящему времени. С их помощью рассматриваются эволюция системы взаимоотношений, изменения в целеполагании, а также возможности социальных лифтов для людей – носителей социальных инноваций.

Исходная позиция.

Особенности функционирования модели взаимоотношений на этапе «размораживания»

Что касается недавнего прошлого, то в те годы целеполагание не носило системного характера и ориентировалось на повышение выживаемости каждого отдельного элемента модели с опорой не на государственные, а на собственные ресурсы. Несмотря на наличие 7 ст. Конституции, государство не могло выступать реальным гарантом граждан и активности гражданских структур по всей территории России. Правовое поле публичного пространства только формировалось и напоминало наспех сшитое «лоскутное одеяло» с множеством прорех.

С точки зрения структурных показателей такую модель можно охарактеризовать следующим образом.

- Ядро модели составляют вертикали исполнительной и законодательной ветвей, общество обслуживает их. Связи между двумя центральными ветвями в ядре могли быть ослаблены, а в отдельных случаях эти ветви власти находились в прямой конфронтации.

- Финансовые потоки в достаточной мере децентрализованы и направлены, в первую очередь, на обеспечение бюджетов «выживания».

- Слабые связи между структурами федерального и регионального уровней обуславливали низкое качество исполнения принимаемых в центре решений. Характер управляющих воздействий, исходящих из ядра модели, в силу ограниченности ресурсов центра носил больше рекомендательный и стимулирующий характер.

- Сохранение сильных связей между средним (региональным) и нижним (муниципальным) уровнями (в большинстве случаев они практически не терялись). Перекрестные связи между элементами модели были развиты слабо и носили хаотичный характер.

При всей уязвимости с точки зрения целостности государства, такая модель взаимоотношений давала возможность снижать барьеры социальным

инновациям практически для каждого актора публичного пространства. Стал стремительно расти малый и средний бизнес. Появилось большое количество некоммерческих организаций и объединений, а также первые институты-посредники, поддерживающие формальные и неформальные связи между властью, бизнесом и гражданским обществом. Однако «выбивать» ресурсы из центра удавалось с трудом, хотя зарубежные фонды и международные организации финансировали целый ряд социальных инициатив, компенсируя недостаток средств, выделяемых центром.

Важно отметить, что в то время во властных структурах поощрялись инновации и допускались эксперименты. Приветствовалось появление креативных идей и молодежи, способной их реализовать. Например, в Нижегородской области впервые в России был осуществлен сценарный подход к планированию и прогнозированию, были проведены первые показательные банкротства предприятий, введены муниципальные облигации, как «эрзац-деньги», поскольку не хватало наличности и т.д.

В центре не всегда приветствовались подобные инициативы, но тем не менее статус выбранного народом губернатора, политическая поддержка президента, позволяли продвигать инновации и людей – носителей социальных инноваций в федеральные органы власти. Свои люди «наверху» могли поддерживать региональные инициативы снизу.

Общественность могла эффективно влиять на принимаемые властью решения, поскольку в Областном законодательном собрании (ОЗС) I-го созыва число представителей гражданского общества доходило до 66%. Остальные депутаты представляли исполнительную власть и лишь 2% депутатского корпуса представляли интересы бизнеса. Значение этого важнейшего индикативного показателя, существенно превысившего 50%, не достигалось больше никогда.

Тем не менее говорить об эффективности функционирования данной модели взаимоотношений не имеет смысла, поскольку целеполагание на уровне официально заявленной национальной стратегии развития отсутствовало.

Особенности функционирования модели взаимоотношений на этапе «замораживания»

В процессе «замораживания» качественные изменения проявились отчетливо. Модель стала реально «государствоцентричной». В первую очередь, это коснулось целеполагания, оно стало носить системный общегосударственный характер. В нашем случае целеполагание обусловлено инновационным сценарием развития России и стратегиями развития ее регионов. В Концепции развития России до 2020 г. (в редакции от 2007 г.) и в промежуточном

варианте новой Концепции ему отводится основное место¹. В последующих федеральных законах, постановлениях Правительства РФ концептуальное целеполагание конкретизируется и определяется в виде объективного тренда, обуславливающего сценарии развития страны и регионов².

В большинстве региональных стратегий движение в будущее директивно задается через целеполагание, взятое из общенациональной стратегии³. Как правило, будущее в них конструируется вполне определенным образом, а именно: через 5–10–15 лет обществу обещается устойчивый рост валового регионального продукта и на этой основе повышение качества и уровня жизни всего населения.

В качестве типичного примера можно привести Нижегородскую область. В ее стратегии декларируется высокий уровень благосостояния населения и стандарты качества жизни, при которых к 2020 г. валовой продукт на душу населения увеличится в 7 раз; среднемесячная заработная плата – почти в 10 раз; среднедушевой доход – в 8 раз. Занятость населения в секторе высоких технологий возрастет в 2,5 раза. Правительство области в настоящее время корректирует механизмы реализации стратегии, но не значения показателей.

К негативным последствиям директивного целеполагания следует отнести отсутствие в региональных стратегиях кризисного варианта развития мировой экономической системы и последовавший за ним спад, что повлекло за собой, в том числе, и трудно разрешимые проблемы монопрофильных территорий. Только в Нижегородской области насчитывается 33 такие территории.

К числу несомненных позитивных моментов того периода можно отнести следующие. Во-первых, формирование однородного правового поля во всех регионах Федерации. Введение института Полномочных представителей Президента в федеральных округах позволило ужесточить связи между элементами центральных вертикалей, увеличить контроль за исполнением решений, принятых в центре. Произошло перераспределение финансовых потоков в пользу центра. Исчезла прямая выборность губернаторов. Тогда это резко повысило управляемость регионов со стороны центра, позволило избежать распада страны. Последующие кризисы только усилили позиции федеральных властей в регионах.

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. МЭРТ. – М., 2007. Новая версия откорректированной Концепции см. сайт НИУ–ВШЭ <http://www.hse.ru/2011>

2. Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации: Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы РФ Министерства образования и науки РФ. – М., 2009. – 206 с.

3. Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. МЭРТ. – М., 2007.

Во-вторых, переход от бюджетов «выживания» к бюджетам «развития» позволил организовать целый ряд федеральных и региональных фондов, запустить целевые федеральные и региональные программы поддержки инноваций, приступить к широкомасштабной реализации Программы инновационного развития России. Правда, эффект от них мог быть гораздо больше, если бы федеральному правительству удалось смягчить проявление так называемого закона Попитца о непропорционально возрастающих административных издержках [см.: 2].

Вместе с тем возможности реализации социальных инноваций в этой модели существенно сократились и стали зависеть от жесткости связей в бюрократических структурах и наличия прямого доступа к чиновникам, принимающим решения. Даже инициативы, исходящие из региональных законодательных органов, с трудом находили поддержку на федеральном уровне. В период «замораживания» инновации в сфере управления поощрялись в основном в рамках административной реформы, проводимой сверху.

Социальные инновации в бизнесе, гражданском обществе стали поддерживаться в основном за счет разного рода федеральных и региональных целевых программ, грантов. Поддержка со стороны зарубежных фондов сократилась. Усилились позиции институтов-медиаторов между бизнесом и властью. С их помощью закрепилась тенденция к увеличению депутатов от бизнеса в представительных органах власти. Одновременно сокращалось число депутатов от гражданского общества.

Текущая ситуация.

Формирование новой модели частичного «размораживания»

Сегодня можно говорить о наступлении частичного «размораживания», о начале нового этапа в развитии ряда территориальных образований, о появлении новых возможностей в решении проблемы внутренней дезинтеграции, поскольку происходит кардинальная смена модели взаимодействия главных акторов публичного пространства.

Новая модель является «бизнесцентричной» и существенно отличается от рассмотренной выше «государствоцентричной» модели. К ее структурным характеристикам следует отнести следующие:

- В ядре модели появляется вертикаль из бизнеса, преобладающая в законодательных органах власти. Вторая вертикаль исполнительной власти остается прежней, претерпевая, однако, кадровые изменения, в том числе за счет притока в нее предпринимателей.
- Во время кризиса и в посткризисный период увеличилась зависимость элементов нижних уровней от верхнего, федерального уровня. Между элементами модели возникли перекрестные связи. Управляющие воздействия из

центра стали носить более жесткий, законодательный и ограничивающий характер.

- За счет усиления контроля в регионах повысилась исполнительская дисциплина. Однако ужесточение контроля в ряде случаев компенсировалось увеличением коррупционной составляющей.

Ключевым фактором в смене моделей послужило резкое изменение показателя, характеризующего процентное соотношение представителей бизнеса, власти, гражданского общества в представительных органах власти на местах. Так, в Законодательном собрании Нижегородской области V созыва (2011–2016) уже 66% депутатов стали представлять интересы бизнеса и лишь 15% депутатов представляют интересы гражданского общества. В муниципальных образованиях, где сильны интересы бизнеса, наблюдается та же картина. Аналогичные процессы можно наблюдать и в ряде других Законодательных собраний регионов РФ⁴.

В таблице 1 представлены результаты исследований регионов, распределенных по сводному индексу Минрегионразвития⁵ на три группы. Первая группа – положение значительно лучше среднероссийского (восемь регионов), вторая – положение лучше среднероссийского (23 региона) и третья – положение хуже среднероссийского (52 региона). В первой группе исследованиями охвачены все 100% регионов, во второй группе исследовано 18 регионов, или 78%, в третью вошли – 16 регионов, или 30%. Всего исследования охватили 42 региона из 83 российских регионов.

Новая модель проявила себя только в тех 25 регионах, где представители бизнеса имеют свыше 50% депутатских мандатов. В Москве, Санкт-Петербурге, а также в четырех регионах, где представители государства имеют 50% и более, ситуация иная. Здесь выборные органы власти повторяют структуру ГД РФ (см. табл. 1), в которой данные свидетельствуют о том, что структура представительства в выборных органах фактически не зависит от уровня развития региона, а в действительности определяется системой взаимоотношений сложившихся в треугольнике: власть, бизнес, гражданское общество.

4. Сайты Законодательных собраний субъектов РФ, а также сайт (<http://www.sikrf.ru/>, вкладка <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>), где представлена информация о последнем месте работы всех кандидатов в депутаты, при подаче документов и регистрации на выборы.

5. Официальный сайт Минрегионразвития РФ <http://www.minregion.ru/>

Таблица 1

**СТРУКТУРА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
В ВЫБОРНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ (%)**

№ n/n	Объект исследования	Предста- вители бизнеса	Представи- тели госу- дарства	Представите- ли гражданско- го общества
1	2	3	4	5
	Государственная дума (6 созыв)	26	60	14
Значение сводного индекса социально-экономического развития значительно лучше среднероссийского				
1	Законодательное собрание Ленин- градской области	46	46	8
2	Законодательное собрание Санкт- Петербурга (4 созыв)	18	70	12
3	Государственное собрание Респуб- лики Саха (Ил Тумэн) (4 созыв)	46	43	11
4	Тюменская областная дума (4 созыв)	45	42	12
5	Собрание депутатов Ненецкого ав- тономного округа (5 созыв)	30	40	30
6	Дума Ханты-Мансийского автоном- ного округа – Югры	54	37	9
7	Дума Чукотского автономного округа	17	75	8
8	Законодательное собрание Ямало- Ненецкого АО	46	38	17
Значение сводного индекса социально-экономического развития лучше среднероссийского				
9	Государственный Совет Республики Коми (5 созыв)	45	52	3
10	Государственное собрание Респуб- лики Мордовия	52	48	0
11	Государственный Совет Республики Татарстан (4 созыв)	53	40	7
12	Законодательное собрание Красно- дарского края	51	49	0
13	Красноярское Законодательное соб- рание	44	48	8
14	Законодательное собрание Примор- ского края	52	40	8
15	Законодательное собрание Амурской области (6 созыв)	64	31	6
16	Белгородская областная дума	61	33	6
17	Брянская областная дума (5 созыв)	53	37	10
18	Законодательное собрание Вологод- ской области	55	36	9
19	Воронежская областная дума (5 со- зыв)	65	33	2
20	Законодательное собрание Калуж- ской области (4 созыв)	43	45	13

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5
21	Совет народных депутатов Кемеровской области (3 созыв)	42	50	8
22	Липецкий областной совет (5 созыв)	70	23	7
23	Московская областная дума	40	52	8
24	Законодательное собрание Свердловской области	45	37	18
25	Тамбовская областная дума (5 созыв)	62	34	4
26	Московская городская дума 5 созыва	29	40	31
Значение сводного индекса социально-экономического развития хуже среднероссийского				
27	Эл Курултай Республики Алтай (5 созыв)	32	49	20
28	Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан	59	37	4
29	Народное собрание Республики Дагестан	28	71	1
30	Народный Хурал Республики Калмыкия (4 созыв)	33,3	44,4	22,2
31	Законодательное собрание Республики Карелия (5 созыв)	52	28	20
32	Государственное собрание Республики Марий Эл	54	38	8
33	Государственный Совет Чувашской Республики	66	25	9
34	Законодательное собрание Пермского края	50	47	3
35	Дума Ставропольского края (5 созыв)	49	47	4
36	Кировское Законодательное собрание (5 созыва)	73	14	13
37	Законодательное собрание Нижегородской области	66	18	16
	Нижегородская городская дума	67	28	5
38	Новгородская областная дума	54	33	13
39	Законодательное собрание Новосибирской области	49	39	12
40	Законодательное собрание Омской области (5 созыв)	68	23	9
41	Самарская губернская дума (5 созыв)	58	32	10
	Самарская городская дума	50	32	18
42	Ярославская областная дума	55	37	8

Поскольку различные бизнес-структуры и аффилированные с ними депутаты преследуют различные цели и ведут конкурентную борьбу за обладание административным и бюджетным ресурсами, то в данной «бизнесцентричной» модели появление конфликтногенных зон в выборных органах власти

неизбежно. Единственной альтернативой, позволяющей устранять конфликтные зоны, является выработка сценария консенсуса, в первую очередь в том, что касается вектора развития и использования ресурсов. Только тогда появляется реальная возможность для изменения целеполагания и парадигмы общественного сознания, привлечения к принятию решений носителей инноваций из бизнеса, активного участия разных групп стейк-холдеров, поддержки инновационных процессов в различных ветвях власти.

В этом сценарии «консенсуса» целеполагание может выглядеть следующим образом: *глобальной целью развития территориальных образований является создание условий запуска и поддержания саморазвивающихся бизнес-процессов, повышающих их жизнеспособность и конкурентоспособность за счет инноваций и позволяющих поднять уровень жизни населения.* Могут указываться любые достаточно обоснованные показатели, в том числе взятые из существующих стратегий. При этом вектор инновационного развития смещается в сторону производства товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью.

Однако для формирования подобного сценария и целеполагания в выработке стратегии необходимо применение новых подходов, иначе конфликт интересов неизбежен. В ряде работ нами уже рассмотрены инновационные технологии, реализованные для целого ряда стратегий как регионального, так и муниципального уровней [6, с. 564–569; 5, с. 45–53]. В число стейк-холдеров, участвующих в выработке стратегий, входили предприниматели и производители; социальные партнеры (представители профсоюзов, СМИ, молодежных групп, общественных организаций); представители исполнительной и законодательной ветвей власти; представители конфессий; специалисты и предприниматели, работающие в сфере досуга; специалисты по здравоохранению, образованию, труду, среде обитания; специалисты по ЖКХ; представители налоговых служб и финансовых институтов.

Подобное целеполагание позволяет достигать консенсуса между всеми группами стейк-холдеров, включая и тех, кто не представлен в выборных органах власти. Это позволяет избежать конфликтов, хотя бы потому, что влияние гражданского общества в «бизнесцентричной» модели минимизировано. К тому же существующая динамика развития гражданского общества неутешительна. Бурный рост некоммерческих общественных объединений (НКО) сменился спадом. В Нижегородской области в 2006 г. их количество возросло по сравнению с 1996 г. в 4 раза, а за период 2006–2010 гг. снизилось с 2101 организации до 1184. В этот же период количество профсоюзных организаций снизилось с 1867 до 949, хотя доля профсоюзов в общем количестве

НКО области остается практически неизменной и весь период держится на уровне 43–44%. Это тревожный симптом⁶.

Особую роль в достижении консенсуса могут сыграть институты-медиаторы, обеспечивающие формальные и неформальные связи между основными акторами. Однако деятельность институтов-медиаторов между властью и гражданским обществом не может переломить эти тенденции. Так, Общественная палата Нижегородской области (ОП НО) насчитывает 45 членов и имеет бюджет всего 293 тыс. руб. На 60 с лишним процентов «постоянная» часть ОП НО состоит из представителей гражданского общества и их влияние на власть ограничено. Поэтому активность ОП в основном реализуется через привлечение ее членов к экспертизе проектов, к проведению семинаров и конференций. Более подробно различные аспекты деятельности общественных палат рассмотрены в работе [4, с. 165–178].

По контрасту с ОП смотрится активность институтов-медиаторов между бизнесом и властью (в реестре насчитывается 341 организация, НАПП, ТПП, отраслевые объединения, «Деловая Россия» и т.д.). Например, Нижегородская ассоциация промышленников и предпринимателей (НАПП) включает в себя 358 юридических лиц, которые производят 80% товарной продукции Нижегородской области. Структурно НАПП является региональной организацией Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) и соответственно выстраивает с ней взаимодействие по вопросам федерального значения.

НАПП в соответствии с интересами нижегородских промышленников стремится урегулировать вопросы налоговой политики государства и тарифы на энергоносители естественных монополий и т.д. Эффективность деятельности здесь довольно высока. Так, только с апреля 2011 г. новым составом ОЗС принято три закона о поддержке промышленников и предпринимателей. Ускоренными темпами подготовлена новая редакция рамочного закона о промышленной политике. Причем большинство законодательных инициатив исходили из НАПП и поддерживались депутатами – членами НАПП. В условиях кризиса 2008–2010 гг. ассоциацией были своевременно инициированы антикризисные меры, позволившие поддержать более 100 предприятий. Причем 15 предприятий в совокупности получили господдержку в объеме около 1 млрд. руб.⁷

6. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. – Режим доступа: <http://nnfirms.ru/firms/367633-nizhegorodskiy-oblastnoy-komitet-gosudarstvennoy-statistiki>

7. НАПП (Нижегородская ассоциация промышленников и предпринимателей). Документы. – Режим доступа <http://www.nap.nnov.ru/site.aspx?SECTIONID=490497&IID=1995915>

Стоит отметить, что по результатам интервью с работниками НАПП, они не позиционируют свою организацию как институт гражданского общества, хотя живут не за счет бюджетной поддержки, а в основном на членские взносы предприятий, входящих в НАПП.

Говоря о данной модели в целом, следует отметить явный дисбаланс в сторону властных структур и бизнеса, а отсутствие прозрачности отношений между ними не позволяет гражданскому обществу осуществлять действенный контроль. Оценка эффективности подобной модели взаимоотношений не может быть высокой, в первую очередь это относится к периоду кризисов. Так, индекс антикризисной эффективности (-0,6) поставил нашу страну в конец списка стран, успешно преодолевших последний кризис. Одной из основных причин, вызвавших столь низкую оценку, является высокий уровень коррупции, свойственный непрозрачным для общества взаимоотношениям между властью и бизнесом. По индексу восприятия коррупции Россия делит 143-е место (из 182 возможных) с Азербайджаном, Белоруссией, Нигерией⁸.

Возможные сценарии развития взаимоотношений и шаги, необходимые для устранения дисбаланса

Из вышесказанного следует, что контекст развития регионов России в постсоветский период можно назвать своеобразной «институциональной ловушкой»: «государствоцентричная» модель исчерпала себя, а гражданское общество остается весьма слабым. При этом позитивная динамика выхода на стабильную траекторию инновационного развития может быть существенно нарушена, поскольку модель взаимоотношений власти, бизнеса и гражданского общества как в регионах, так и в России в целом диаметрально противоположна моделям стран, проводивших успешные реформы. В таких государствах власти опирались не на лозунги, носящие популистский характер, а осуществляли целеполагание, отражающее интересы среднего класса, предпринимателей, активных групп населения, способных продвинуть страну вперед.

Рассматривая региональный политический ландшафт, под которым обычно подразумевается совокупность параметров политического процесса, характерная для некоторой территории, можно увидеть, что он отличается узостью партийного поля и не дает ярких примеров необходимого целеполагания. В выборных органах доминируют депутаты из партии «Единая Россия» (см. табл. 2). Несмотря на формальную управляемость политического

8. Аналитический доклад Департамента стратегического анализа ФБК. Индекс антикризисной эффективности. – Режим доступа: http://www.fbk.ru/upload/images/effectiveness_index.pdf

процесса, на практике все те противоречия, которые имелись между различными группами интересов, не исчезли, их разрешение приобрело другую форму. Политика во многих регионах стала менее публичной. Межпартийная конкуренция нередко заменяется внутривнутрипартийной. В результате федеральный центр получает все меньше объективных данных о реальном положении внутри регионов, что сказывается на снижении эффективности управления и неизбежном кадровом тупике. Сократив партийное поле до минимума и не оставив местным элитам реального выбора, федеральный центр загоняет себя и все сохранившиеся партии в ловушку. Сокращение числа политических партий привело к тому, что все элитные группы стали добиваться места в немногих оставшихся партиях, выбирая их по принципу циничного прагматизма.

В конце марта 2012 г. Государственная дума единогласно проголосовала за принятие в третьем окончательном чтении президентского закона, упрощающего процедуру регистрации партий. Законопроект снижает количество членов партии, необходимых для ее регистрации, до 500 человек. Безусловно, это показывает, что, с одной стороны, начался процесс «размораживания», с другой – любой практикующий политик отдает себе отчет в том, что как минимум половина из этих будущих зарегистрированных политических партий будут карликовыми. Это будут партии, которые, как и неоднократно в прошлом, инициировались Администрацией Президента РФ и использовались в основном как спойлеры в публичной политике. Кроме того, следует отдавать себе отчет в том, что вообще политический ландшафт един, из него невозможно изъять какой-то один сегмент, невозможно либерализовать регистрацию политических партий, не изменив всю избирательную процедуру, не изменив все пространство взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. В противном случае маленькие партии будут оставаться объектами манипуляции. Изменения в законодательстве и по поводу регистрации партий, и по поводу выборов губернаторов создают новые возможности для всех субъектов региональной публичной политики.

Однако до сих пор региональный политический ландшафт принципиально не изменили ни деятельность Общественных палат, ни омбудсменов, ни других институтов-медиаторов. В условиях, когда в обществе нет реальной политической конкуренции, оно лишено возможности контролировать деятельность государства и бизнеса.

В данном случае целеполагание должно быть направлено не столько на достижение высоких макроэкономических показателей, сколько на будущее государственное обустройство, обеспечивающее гармоничное развитие взаимоотношений всех акторов публичного пространства. Тогда возникает модель, в ядро которой встроена вертикаль гражданского общества, а бизнес и власть своей деятельностью всячески поддерживают и развивают его.

Таблица 2⁹

**СТРУКТУРА ПАРТИЙНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
В ВЫБОРНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ**

№ п/п	Объект исследования	Единая Россия, %	КПРФ, %	ЛДПР, %	Справедливая Россия, %	Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь, %	Яблоко, %	Патриоты России, %	Аграрная партия России	Независимые депутаты	Правое дело
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Государственная дума (6 созыв)	44,56	28,77	10,66	10,6	0	2,83	0,85	0	0	0
Значение сводного индекса социально-экономического развития значительно лучше среднероссийского											
1	Законодательное собрание Ленинградской области	64	10	8	18	0	0	0	0	0	0
2	Законодательное собрание Санкт-Петербурга (4 созыв)	40	14	10	24	0	12	0	0	0	0
3	Государственное собрание Республики Саха (Ил Тумэн) (4 созыв)	66	11	0	3	8	0	0	4	9	0
4	Тюменская областная дума (4 созыв)	88	3	6	3	0	0	0	0	0	0
5	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа (5 созыв)	60	10	20	10	0	0	0	0	0	0
6	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	66	6	14	9	0	0	0	0	6	0
7	Дума Чукотского автономного округа	58	0	8	8	0	0	0	0	25	0
8	Законодательное собрание Ямало-Ненецкого АО	75	4	8	4	0	0	0	0	8	0
Значение сводного индекса социально-экономического развития лучше среднероссийского											
9	Государственный Совет Республики Коми (5 созыв)	79	10	7	3	0	0	0	0	0	0
10	Государственное собрание Республики Мордовия	50	2	0	0	0	0	0	0	48	0
11	Государственный Совет Республики Татарстан (4 созыв)	94	6	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Законодательное собрание Краснодарского края	87	9	0	4	0	0	0	0	0	0

9. Сайты законодательных собраний субъектов РФ, а также сайт <http://www.cikrf.ru/>, вкладка <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
13	Красноярское законодательное собрание	66	16	8	10	0	0	0	0	0	0
14	Законодательное собрание Приморского края	55	22	10	13	0	0	0	0	0	0
15	Законодательное собрание Амурской области (6 созыв)	39	19	22	8	0	0	0	0	11	0
16	Белгородская областная дума	79	9	6	6	0	0	0	0	0	0
17	Брянская областная дума (5 созыв)	77	13	3	5	0	0	0	0	2	0
18	Законодательное собрание Вологодской области	64	9	9	18	0	0	0	0	0	0
19	Воронежская областная дума (5 созыв)	84	9	5	2	0	0	0	0	0	0
20	Законодательное собрание Калужской области (4 созыв)	55	23	13	10	0	0	0	0	0	0
21	Совет народных депутатов Кемеровской области (3 созыв)	97	0	0	3	0	0	0	0	0	0
22	Липецкий областной совет (5 созыв)	64	14	9	13	0	0	0	0	0	0
23	Московская областная дума	57	23	4	12	0	0	0	0	0	0
24	Законодательное собрание Свердловской области	59	14	8	18	0	0	0	0	0	0
25	Тамбовская областная дума (5 созыв)	84	8	2	2	0	0	0	0	4	0
26	Московская городская дума (5 созыв)	91	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Значение сводного индекса социально-экономического развития хуже среднероссийского											
27	Эл Курултай Республики Алтай (5 созыв)	63	12	5	10	0	0	0	0	10	0
28	Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан	95	5	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Народное собрание Республики Дагестан	69	7	0	14	0	0	9	0	0	1
30	Народный Хурал Республики Калмыкия (4 созыв)	63	26	0	0	0	0	0	11	0	0
31	Законодательное собрание Республики Карелия (5 созыв)	38	16	10	24	0	8	0	0	4	0
32	Государственное собрание Республики Марий Эл	96	0	4	0	0	0	0	0	0	0
33	Государственный Совет Чувашской Республики	75	9	5	11	0	0	0	0	0	0

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
34	Законодательно собрание Пермского края	68	13	10	9	0	0	0	0	0	0
35	Дума Ставропольского края (5 созыв)	76	10	8	6	0	0	0	0	0	0
36	Кировское законодательное собрание (5 созыва)	54	17	12	17	0	0	0	0	0	0
37	Законодательное собрание Нижегородской области	61	25	6	8	0	0	0	0	0	0
	Нижегородская городская дума	48	10	2	10	0	0	0	0	0	0
38	Новгородская областная дума	54	14	4	25	0	0	0	0	0	0
39	Законодательное собрание Новосибирской области	65	20	5	8	0	0	0	0	2	0
40	Законодательное собрание Омской области (5 созыв)	61	23	7	9	0	0	0	0	0	0
41	Самарская губернская дума (5 созыв)	68	16	8	8	0	0	0	0	0	0
	Самарская городская дума	97	0	0	0	0	0	0	0	3	0
42	Ярославская областная дума	78	8	8	0	0	0	4	0	2	0

Для перехода к подобной модели и сценарию «консенсуса» среди прочих можно выделить несколько направлений, которые могут послужить вехами для соответствующей дорожной карты на 10–15–20 лет.

Первое направление носит концептуальный характер, поскольку сценарий «консенсуса» может быть реализован только тогда, когда власть и бизнес начнут реально обслуживать интересы гражданина. Для этого, используя гибкую схему взаимодействия власти и бизнеса, следует осуществить переход по траектории от государственного администрирования к публичному администрированию. Сегодня предприняты лишь первые шаги, осуществляемые в рамках административной реформы.

Второе направление. Для устранения дисбаланса, присущего второй «бизнесцентричной» модели необходимо активно развивать сетевую структуру институтов-медиаторов, обеспечивающих поддержку и внедрение социальных инноваций на всех уровнях и для всех акторов публичного пространства. Пока же совершенно не развиты эффективные институты-медиаторы между бизнесом и гражданским обществом, а институты-медиаторы между властью и гражданским обществом нуждаются в более серьезной помощи со стороны государства в виде фондов и специальных программ. Сохранение дисбаланса неизбежно приведет к реализации других нежелательных сценариев: бес-

компромиссного противостояния, вялотекущего конфликта или пассивного сосуществования.

Третье направление связано с созданием информационно открытого публичного пространства. Одним из механизмов, призванных обеспечить конституционные права граждан, является совершенствование системы электронного правительства, включающего в себя порталы государственных услуг, а также многофункциональных центров (МФЦ), предоставления государственных и муниципальных услуг¹⁰. Серьезное значение здесь, несомненно, приобретают МФЦ, призванные стать на законных основаниях посредниками между непосредственными получателями и поставщиками государственных услуг. Таким образом, появляется возможность создать целостную систему информационного обеспечения граждан, основанную на передовых информационных технологиях. Пока же как в федеральном, так и в региональном информационном пространстве существует сложный и запутанный конгломерат институтов, инициатив, программ, слабо согласующихся и взаимодействующих между собой. Они, частично пересекаясь, конкурируют друг с другом за государственное финансирование¹¹.

Четвертое направление предполагает выбор перспективных механизмов, поддерживающих взаимоотношения между властью и бизнесом. Эти механизмы должны быть гибкими, построенными на принципах достижения консенсуса и взаимных уступок в зависимости от условий сотрудничества и прозрачности взаимоотношений, основанных на честной конкуренции. В противном случае возникает так называемый «треугольник недоверия» между государством, бизнесом и обществом. А это, в свою очередь, снижает конкурентоспособность всего территориального образования.

Пятое направление. Сейчас, в условиях вхождения России в ВТО, регионы страны остро нуждаются в новых компетенциях в части создания предпосылок повышения конкурентоспособности территориальных образований, отраслей, национальных и межнациональных хозяйств. А это требует подготовки специалистов, готовых к переходу от традиционных управленческих технологий к инновационным. На практике это ставит очевидную задачу подбора, переподготовки кадров управления на всех уровнях, замены их более профессионально подготовленными, а не более лояльными.

10. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

11. Набиуллина Э.С. О повышении эффективности использования средств, направляемых на инновационную деятельность: Материалы к заседанию Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям / Набиуллина Э.С. Министерство экономического развития РФ. – 2010. – 117 с.

Конечно, не стоит питать иллюзий: государственные чиновники не в состоянии обеспечить четкое выполнение указанных направлений. И при Правительстве РФ и в региональных правительствах должна быть создана специальная сеть аналитическо-консультационных центров (think tank), способных в деталях прописать траекторию перехода к публичному администрированию и построению гармоничного взаимодействия основных акторов публичного пространства во всех регионах России. Такого рода центры должны являться мостом между властью и знанием, как об этом говорится в Программе по развитию ООН (UNDP).

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать следующий вывод. Дорожная карта движения к будущему в регионах России предполагает трудный и долгий путь. Трудности могут казаться почти непреодолимыми, поскольку предстоит: реализовать гибкую схему взаимодействия власти и бизнеса при учете интересов гражданского общества, выйти на траекторию движения к публичному администрированию и, наконец, самое трудное – осуществить переход к новому целеполаганию и новой парадигме мышления. Но идти по этому пути придется, тем более что первые шаги уже сделаны.

Литература

1. Адизес И. Секрет успеха // Экономические стратегии. – 2008. – № 5–6. – С. 132–133.
2. См.: Мюллер Д. Общественный выбор III / Пер. с англ. под ред. А.П. Заостровцева, А.С. Скоробогатова. – М., 2007. – 994 с.
3. Норт Д., Уолли Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Пер с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. – М., 2011. – 480 с.
4. Сунгуров А., Захарова О., Петрова Л., Распопов Н. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: Федеральный и региональный опыт // ПОЛИС. – 2012. – № 1. – С. 165–178.
5. Царьков А., Пономарева Е. Проблемы и направления стратегического планирования развития территориальных образований. – Регионология – 2010. – № 3. – С. 45–53.
6. Царьков А., Пономарева Е. Форсайт в разработке территориальных проектов развития при ограниченных временных ресурсах. Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 6. Часть II. – М.: ИНИОН РАН, 2010. – С. 564–569.