

М.А. Котляров

Территориальная

децентрализация

**государственного управления
в условиях глобального
информационного пространства**

Опубликовано:

Общество и экономика постсоветского пространства:
международный сборник научных статей, вып. VI / отв. ред.
А.В. Горбенко. Липецк: Научное партнерство «Аргумент», 2014.
Ч. I. С. 90–97.

Котляров М.А.
Kotlyarov M.A.

**Территориальная децентрализация государственного
управления в условиях глобального
информационного пространства**

**Territorial Decentralization of State Government in the
Global Information Space**

Государственный университет управления,
г. Москва, Россия

State University of Management, Moscow, Russia

Централизация функций государственного управления в России все больше входит в противоречие с современными концепциями управления, основанными на сетевых моделях взаимодействия власти и общества. Ситуация усугубляется чрезмерной дифференциацией уровня развития отдельных территорий страны, их отстраненности от основных процессов социально-экономической жизни, что создает угрозу территориальной целостности России. В статье предлагается путь перехода к децентрализованной модели организации

органов исполнительной власти, который заключается в рассредоточении основных министерств и ведомств по территории страны.

Ключевые слова: государственная власть, централизация, социально-экономическая целостность страны, органы исполнительной власти, сетевая модель управления

Centralization of government in Russia is increasingly at odds with the modern concepts of management, based on network models of interaction between government and society. The situation is aggravated by excessive differentiation of the level of development of individual areas of the country, they are detached from the main processes of social and economic life, which poses a threat to the territorial integrity of Russia. The paper proposes an original way of transition to a decentralized model of organization of the executive power, which is to disperse the main ministries and agencies throughout the country.

Keywords: state power, centralization, social and economic integrity of the country, the executive authorities, network management model

Трансформация модели управления социально-экономическим развитием страны. В России начала 2010-х гг. все очевиднее нарастают противоречия и диспропорции в территориально-экономическом развитии страны, что становится особенно заметным в условиях формирующегося глобального информационного пространства. *Во-первых*, увеличивается разрыв уровня и темпов развития отдельных регионов. В традиционной модели административно-территориального устройства отчетливо выделяются регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры, активным жителям которых заранее уготована роль потенциальных мигрантов. *Во-вторых*, модель государственного управления по-прежнему является вертикальной, географически ориентированной на центральный федеральный округ, а точнее – на столицу. Активность в сфере реализации властных полномочий в регионах, решению иных вопросов, относящихся к компетенции органов федеральной власти, связана с обязательным физическим перемещением заинтересованных сторон в Москву. Можно только предполагать масштабы впустую потраченных ресурсов на физические перемещения людей и документов в системе «центр-регион» в эпоху развития информационных технологий. Реализация функций государственной власти в России – сфера, которая пока далека от современных технологий дистанционного общения. *В-третьих*, не надо быть провидцем, чтобы предсказать, что в ближайшие 10-15 лет наши представления о технологиях эффективного государственно-властного воздействия на социально-экономические процессы изменятся кардинально. Ни одной страной мира, тем более такой огромной как Российская Федерация, не удастся управлять из единого центра через вертикальный механизм передачи решений и получения обратной связи по этой же вертикали. Вырастет роль так называемых «облачных» сетевых технологий, когда общественное мнение, профессиональная экспертная позиция

формируются в профессиональных и иных сообществах во всемирной сети, что невозможно проигнорировать. Нынешнее поколение десятилетних детей, которое объективно растет вместе с глобальной сетью и ее возможностями, просто не сможет понять, а значит и принять централизованную вертикальную систему взаимодействия с властью. Нас ждет эпоха электронных партий, сетевых лидеров, общественно-экономических сообществ, члены которых никогда не видели друг друга, но способны легко сформировать консолидированную позицию и добиться ее признания властью.

На текущий момент системной проблемой для России, которая входит в информационную эру развития, является не соответствующая новым требованиям территориальная структура размещения органов государственного управления. Однако при всем развитии виртуального пространства, мы живем в материальной среде, потребляем материальные ресурсы, кроме того, российская земля с ее несметными богатствами становится все более привлекательным активом, в условиях дефицита энергоресурсов и продовольствия в мире. Таким образом, в качестве основной идеи данной статьи мы бы хотели выдвинуть тезис о трансформации схем управления материальными и интеллектуальными ресурсами и необходимости менять устаревшие технологии вертикального централизованного управления страной в условиях, когда реальная власть в мире реализуется через сетевые модели управления. Для России эта проблема актуальна вдвойне – перед нами стоит системная задача перехода на сетевую модель управления социально-экономическими процессами в условиях огромного неравномерно развитого физико-географического пространства, наполненного огромным природно-ресурсным и интеллектуальным капиталом.

Как отмечал В.Л. Глазычев «...идеология территориального планирования в масштабе всей страны потерпела решительное поражение» [1, с. 199]. Он писал это применительно, прежде всего, к вопросам развития территории и расселения граждан России. Признавая этот тезис, мы хотим подчеркнуть, что гипертрофированное развитие страны, которое выражается в разрыве связей между ее западной и восточной частью, в громадном провале в уровне жизни (приоритетах, насущных проблемах и пр.) в «центре» и отдельных регионах создает угрозу целостности Российской Федерации. Все это в условиях коррупции, отсутствия системного управления экономическими процессами, развала механизма стратегического планирования требует немедленных действий на высшем государственном уровне.

В данной статье мы рассмотрим указанную проблему в аспекте проблемы концентрации властных полномочий в центральном регионе России. При всем развитии информационных и коммуникационных технологий мы не ушли от принципов управления страной, заложенных в период собирания земель русских и концентрации власти в Москве. Пытаюсь точно решить отдельные проблемы, –

проект «Большая Москва», «переезд» органов власти, программы развития отдельных регионов страны и т.п., – мы не замечаем главных тенденций, происходящих в глобальном информационном пространстве, которые в ближайшее время сломают наши представления об устройстве системы власти и методах управления, о принципах размещения производительных сил, о процессах принятия решений на глобальном и бытовом уровне. Как отмечают сторонники концепции «облачной демократии» мы все дальше впадаем в противоречие между устаревшими вертикальными структурами власти и сетевыми способами движения информации [2]. Технологии рано или поздно победят, однако, что будет с искаженными материальными структурами власти, территориями, городами и регионами, которые сформированы под вертикальные модели функционирования и управления?

Москва как заложник диспропорций социально-экономического развития страны. Москва часто характеризуется как пример безграничной концентрации экономической и политической власти в стране, не дающей развиваться остальной территории. Мы постоянно слышим тезисы о централизации финансовых потоков, о монополизации процессов принятия ключевых решений практически во всех сферах жизни. Укрепилось представление, что масштабное развитие личности возможно только в Москве, в связи с чем, переезд в столицу многими россиянами рассматривается как единственное условие реализации карьерных амбиций высшего уровня. Естественно, став местом притяжения людей с активной жизненной позицией со всей страны, Москва перестала быть городом для жизни, где комфортно работать, а стала городом для работы, где приходится жить. Искажения заметны по многим экономическим и социальным показателям. На территории Москвы, которая составляет менее одной сотой процента территории России, только официально проживает более 8% населения страны. Рынок недвижимости Москвы, транспортная ситуация, миграционные процессы, градостроительная политика и землепользование стали хрестоматийными примерами системных искажений в развитии города. На фоне упадочного состояния развития инфраструктуры в стране неумеренно увеличивается нагрузка на столицу (примеры перегруженности Московского авиаузла, транспортной сети города и области и т.п.), и это при всем том, что в нашей стране низкие показатели мобильности населения, использования авиатранспорта и обеспеченности автомобильным транспортом.

В качестве, своего рода, панацеи предложены и отчасти реализуются проекты разгрузки Москвы, которые в основном сводятся к расширению территории или к предложениям переезда отдельных государственных структур (например, периодически возникающая полемика о строительстве парламентского или правительственного центра вне пределов исторического центра города или даже в Московской области). По нашему мнению, стремление решить проблему

перегруженности Москвы путем переноса объектов недвижимости или расширения территории города – это в целом примитивизация проблемы. Необходимо посмотреть на Москву как на материальное воплощение централизации и концентрации властных и управленческих полномочий, что не решается посредством переезда, как это принято в семейном быту или в хозяйственной деятельности предприятия. Проблема в том, что гипертрофированная вертикаль с местом основания в Москве обслуживает горизонтальные процессы на миллионах квадратных километров. В стране есть развитые города, и это не только города-«миллионники», однако нет ни одного места, в которое была бы делегирована часть функций органов исполнительной власти и, соответственно, появился бы еще один ареал притяжения деловой активности. Иными словами, ни одна местность в России не удостоена чести и доверия, чтобы ей можно было делегировать хотя бы часть вопросов по профилю какого-нибудь федерального министерства, службы или агентства. Справедливости ради отметим, что новое Министерство по развитию Дальнего Востока имеет адрес не только в Москве, но и в Хабаровске.

В то время как России требуется сетевая многоуровневая система управления, ничего кроме модели управления времен московских князей у нас не реализуется. Однако у централизованной модели управления в России есть исторически сложившиеся, прочно укоренившиеся основания, которые при всем стремлении переходить к современным сетевым технологиям и децентрализации, необходимо учитывать. Суть их – в тотальном определяющем воздействии власти на любые процессы в социально-экономической жизни страны. Основным местом притяжения деловой и общественной жизни в России всегда были органы центральной власти. Практически все основные тенденции и направления развития страны задавались не частной инициативой и затем поддерживались властью, а инициировались властью и подхватывались частным сектором. Наша страна никогда не была и вряд ли станет в ближайшее время страной истинного предпринимательского духа, когда все процессы определяются стремлением частного бизнеса удовлетворить запросы клиента на полностью рыночной и конкурентной основе. Эффективность и целесообразность у нас, особенно в крупном бизнесе, определяется и сверяется с направлением, заданным системой государственного управления. Государство – заметный игрок, модератор и участник всех сколько-нибудь значимых социально-экономических процессов, крупнейший обладатель активов. Относительно последнего стоит отметить, что при всем декларировании снижения доли государственной собственности она если и снижается, то номинально. Реальный уровень контроля государства над экономическими процессами только увеличивается. Отсюда мы делаем вывод, что при всем желании построить страну с рыночной экономикой, которая управляется на основе эффективных сетевых технологий, нам необходимо трансформировать сами формы, в том числе организационные, го-

сударственного воздействия на экономические и социальные процессы. Реформы даже в глобальной сети в России все равно будут происходить через изменения в модели реализации властных полномочий.

Решение вопроса чрезмерной территориальной централизации функций государственного управления. Казалось бы, странно ожидать от органов власти каких-либо предложений или действий, направленных на децентрализацию государственно-властных функций. Однако подчеркнем, что в данной статье мы не ведем речи о передаче полномочий на уровень субъектов федерации, муниципалитетов или о реформе межбюджетных отношений в части повышения бюджетной самостоятельности территорий. Мы говорим о компромиссном и, в определенной степени, беспроигрышном варианте, как для федеральной власти, так и для регионов России. Наше предложение заключается в рассредоточении органов исполнительной власти России по территории страны. Как мы уже отметили, вопрос снятия нагрузки с центрального региона не решается переносом столицы или строительством правительственного центра в Московской области.

По нашему мнению, предлагаемая реформа, целью которой является повышение эффективности государственного управления в России, должна иметь следующие задачи:

- территориальная децентрализация функций органов федеральной власти;
- укрепление экономических взаимосвязей между регионами;
- сохранение территориальной и социально-экономической целостности России;
- подготовка к работе в условиях глобального информационного пространства;
- инновационное развитие страны;
- снижение коррупции.

Сначала обратимся к действующей структуре федеральных органов исполнительной власти с учетом их подведомственности Президенту и Правительству Российской Федерации. Президент России осуществляет непосредственное руководство 5 министерствами и 15 федеральными службами и управлениями, Правительство – 15 министерствами и 44 федеральными службами и агентствами, находящимися под руководством министерств и непосредственно 12 федеральными службами и агентствами [3]. Оставим за рамками настоящей статьи вопросы эффективности отдельных структур исполнительной власти и распределения конкретных полномочий. Отметим лишь, что министерства и ведомства, коих в совокупности порядка 70 единиц, находящиеся под руководством Правительства, вполне могут быть размещены по территории всей страны. Министерства и ведомства, находящиеся под непосредственным руководством Президента РФ мы не затрагиваем, т.к. управление большей их частью дистанционно вряд ли целесообразно в силу их работы с информа-

цией ограниченного пользования, передача которой по каналам связи не всегда желательна.

По нашему мнению, перенос части министерств и ведомств в регионы должен осуществляться на следующих принципах:

- выбор места размещения министерства (службы, агентства) с учетом примерной специализации региона или приоритетов развития территориального кластера;

- подбор руководящих кадров и служащих всех уровней государственных должностей преимущественно на новом месте размещения органа исполнительной власти;

- переход на новые технологии межведомственного взаимодействия (электронный режим документооборота, видеоконференции).

Системное рассредоточение органов исполнительной власти по территории страны, позволит решить следующие задачи:

- восстановление связей между регионами России, недопущение потери территориальной целостности страны;

- перераспределение деловых, трудовых, финансовых потоков, снятие миграционного давления на центральный регион страны;

- формирование кластеров региональной и межрегиональной специализации;

- увеличение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, что может стать существенным вкладом в борьбу с коррупцией;

- приведение в соответствие территориальной модели государственного управления с сетевой моделью коммуникаций, основанной на современных информационных технологиях;

- ускорение инновационного развития страны.

В завершении необходимо сделать следующие выводы:

1. Диспропорции в территориально-экономическом и социальном развитии России, особенно заметные в условиях единой информационной среды и стремительного развития средств связи, создают угрозу целостности нашего государства и могут привести к нарушению единства и целостности нашего государства. Для России по-прежнему характерна модель вертикального централизованного управления с концентрацией государственно-властных полномочий и органов в едином центре.

2. Централизованная модель управления страной создает и поддерживает существенную территориальную дифференциацию по ключевым показателям социально-экономического развития. В современном мире новые информационные технологии меняют формы взаимодействия власти и общества, неизбежно приводят к трансформации моделей государственного управления. Изменения пока не происходят в России, где сохраняется модель управления, основанная на концентрации органов управления в едином центре и транслировании распоряжений по вертикали по территории в несколько миллионов квадратных километров.

3. Роль и влияние государственной власти на социально-экономические процессы в России исторически была и остается определяющей. Это доминирование определяет места социально-экономической активности в стране, формирует точки притяжения человеческого и финансового капитала. Практически единственным местом такого рода в нашей стране стала Москва, однако и этот город подошел к пику перегруженности по всем параметрам развития. Проекты по снятию нагрузки со столицы вроде расширения территории города или переноса в область части правительственных учреждений не является системным решением проблемы.

4. По нашему мнению, вариантом снятия чрезмерной нагрузки с центрального округа и прежде всего с Москвы, а также способом создания новых мест деловой активности в стране может стать рассредоточение федеральных органов исполнительной власти по территории всей страны. Подобного рода реформа внесет свою лепту в сохранение территориальной целостности России, переход на путь инновационного развития, снижение коррупции, поддержку талантливых и инициативных людей по всей стране.

5. Предложенная гипотеза развития модели государственного управления в территориальном аспекте подтверждается стремительным развитием информационных технологий и постепенным переходом цивилизованного мира на сетевые технологии управления социально-экономическими процессами, которые приходят на смену централизованным вертикальным схемам реализации государственно-властных функций.

Литература

1. Глазычев В.Л. Город без границ. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2011.
2. Электронный ресурс: www.cdem.ru
3. Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21.05.2012 г. № 636.

Автор

Котляров Максим Александрович, д-р экон. наук, проф. Государственного университета управления, г. Москва, Россия. Сфера научных интересов: управление собственностью, финансы, денежное обращение и кредит. Связь с автором: kotlyar2005@list.ru

Научное партнерство «Аргумент»
Российская ассоциация содействия науке
БГТУ «ВОЕНМЕХ» им. Д.Ф. Устинова,
Институт международного бизнеса и коммуникации
Институт социального развития и предпринимательства, Кыргызстан
Научный клуб «SOPHUS», Украина
Издательский центр «Гравис»

ОБЩЕСТВО И ЭКОНОМИКА ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Международный сборник научных статей
Выпуск VI

Часть I

Российская Федерация, г. Липецк
17 января 2014 г.

Ответственный редактор:
А.В. Горбенко

Издательский центр «Гравис»
Липецк, 2014