



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

УДК 338.242

JEL R10, R11

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

МАНЮШИС АЛЬГИРДАС ЮОЗОВИЧ,

доктор экономических наук, профессор, директор Института управления крупными городами, бизнеса и права Международного университета в Москве, Заслуженный работник Высшей школы РФ, Москва, Россия
a.maniushis@interun.ru

АННОТАЦИЯ

Рациональная территориальная организация — один из ключевых факторов эффективного социального и экономического развития стран в постиндустриальную эпоху. Это особенно важно для больших государств, таких как Россия — крупнейшая по территории страна современного мирового сообщества. В статье отмечается, что экономические рычаги воздействия территориальных органов на развитие региона в целом и на конкретные предприятия и организации недостаточно эффективны. Региональный бюджет — основной документ, определяющий перспективы развития региона, но при его разработке региональные интересы проигрывают интересам центральных ведомств. Ресурсы регионов слабо зависят от результатов их деятельности. Недостаточна мотивация работников в реализации наиболее эффективных решений. В этой связи рассматриваются актуальные вопросы реформирования территориального управления (ТУ) в России: особенности современного этапа и основные требования к системе ТУ, основные недостатки существующей системы ТУ, объект и функции ТУ, проблема распределения компетенций между центром и регионами, проблема согласования интересов центра — региона — хозяйствующих субъектов — граждан, факторы, влияющие на построение новой территориальной организации России, основные направления развития экономического и организационного механизмов ТУ. Предложенные подходы могут быть полезными при подготовке концепции и в предстоящей реальной работе по реформированию ТУ.

Ключевые слова: регион; территориальное хозяйствование; территориальные интересы; распределение компетенций; делегирование полномочий; территориальная организация; территориальное управление.

TERRITORIAL ADMINISTRATION. PROBLEMS OF REFORMATION

MANYUSHIS A.Y.

ScD (Economics), full professor, Director of the Institute for Major Cities Administration, Business and Law, the International University in Moscow, Honorary Figure of Russian Higher Education, Moscow, Russia
a.maniushis@interun.ru

ABSTRACT

The rational organization of a territory is one of the key factors in the effective social and economic development of countries in the post-industrial era. This is especially important for large countries such as Russia having the largest territory in the modern world community. It is noted that the economic levers of the local authorities'

influence on the regional development in general and particular companies and organizations are not sufficiently effective. The regional budget is the basic document that defines the development prospects of a region, but in the budget planning the interests of central departments dominate over regional interests. Regional resources are weakly dependent on the results of their activities. The incentives for employees involved in the implementation of the most effective solutions are insufficient or lacking. In this context, the following vital problems of the territorial administration reform (TA) in Russia are analyzed: the current stage specifics and the basic TA system requirements; principal shortcomings of the existing TA system; the TA object and functions; the distribution of competencies between the center and regions; the harmonization of interests of the center, regions, economic entities and citizens; factors of impact on the establishment of the new territorial organization in Russia; strategic policies for the development of the TA economic and organizational mechanisms. The approaches proposed thereto may be useful in the preparation of the concept and the forthcoming real work on the TA reform.

Keywords: region; territorial management; territorial interests; distribution of competencies; delegation of powers; territorial organization; territorial administration.

СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одним из важных итогов XX в. стало осознание того, что эффективность как корпораций, так и более сложных региональных и глобальных социально-экономических систем уже нельзя оценивать **только по экономическим критериям** [1, 2].

В период глобализации и перехода развитых стран к различным вариантам постиндустриального общества коренным образом меняются взгляды на цели социально-экономического развития и критерии оценки его эффективности. Во главу угла выдвигаются уже не чисто экономические показатели (прибыль, рентабельность) и тем более не объемные показатели увеличения добычи полезных ископаемых или выплавки чугуна и стали. Критериями эффективности становятся **качественные характеристики и в первую очередь ориентированность экономики и общественного развития в целом на инновации в самом широком смысле слова**: развитие научного и технологического потенциала, восприимчивость экономики к современным вариантам научно-технического прогресса, использование новых информационных технологий, гибкость, способность адекватно реагировать на быстрые изменения бизнес-среды [2, 3].

Более того, определяющими (и не только в декларативном, но и в практическом плане) становятся комплексные социальные характеристики: экология, здравоохранение, образование, среда обитания и жизнедеятельности, возможность самореализации и т.д. — все то, что обобщенно называют **качеством жизни** современного человека [1, 2, 5]. По меткому определению Г.Х. Попова, в оценке

эффективности тех или иных решений и развития в целом нам необходимо наконец перейти от одномерных оценок с точки зрения «человека экономического» к комплексным оценкам с точки зрения «человека творческого» [3]. А это уже в значительной мере задача **региональная**, поскольку именно на определенной территории люди реализуют **важнейший комплекс своих жизненных интересов**: в комфортных условиях жизни, здоровой окружающей среде, образовании, здравоохранении, культуре, услугах социальной инфраструктуры, сферах приложения труда, возможностях профессионального роста и самореализации.

Соответственно меняются и требования к менеджменту. Мировой опыт убедительно показывает, что без адекватного современным критериям управления не дадут должного эффекта ни капитальные вложения, ни самые современные машины и технологии, ни наличие квалифицированных рабочих и инженеров. Можно с уверенностью сказать, что обеспечение эффективного менеджмента — один из главных глобальных вызовов XXI в.

Необходимость разработки новой стратегии развития, кардинального реформирования системы управления экономикой неоднократно подчеркивалась в последних выступлениях Президента РФ В.В. Путина. Важной составной частью этой работы является реформирование системы территориального управления.

ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ СУЩЕСТВУЮЩЕГО МЕХАНИЗМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Сложившийся механизм территориального управления не отвечает современным требовани-

ям. Основные его недостатки исторически обусловлены предшествующим развитием в рамках общей жестко централизованной системы, действовавшей на основе преимущественно административных методов и в условиях превалирования отраслевого подхода [2].

Проведенные за годы реформ преобразования не решили основных проблем территориального управления, так как представляли собой все-таки локальные совершенствования, а не системную перестройку. Они затронули в основном отдельные элементы организационной структуры, преобразование административно-управленческого аппарата и в значительно меньшей степени принципы хозяйственных отношений, функции органов управления и методы их реализации. Да и разброс подходов был недопустимо велик: от пресловутого «берите столько суверенитета, сколько сможете переварить» в 1990-е годы до призывов вернуться к централизованному унитарному государству с жесткой административно-командной системой управления. Укрупненно сегодня можно выделить следующие основные проблемы системы территориальной организации России.

Используются практически одинаковые механизмы управления формально одноуровневыми регионами (например, субъектами Федерации) без учета принципиальных различий в условиях их хозяйствования (регионы — доноры и дотационные; развитые и регионы нового освоения; инновационные и традиционных отраслей; масштабы регионов и т.д.).

Медленно идет процесс разграничения компетенций между центром и регионами, расширения экономического суверенитета, полномочий и ответственности регионов. Сохраняется разрыв между формально «записанными» за территориальными органами функциями и реальными возможностями их осуществления.

Недостаточно эффективны экономические рычаги воздействия территориальных органов на развитие региона в целом, а также на конкретные предприятия и организации. Основным документом, определяющим перспективы развития региона, является региональный бюджет. Однако при его разработке интересы центральных ведомств зачастую имеют приоритет над региональными.

Финансовые ресурсы региона слабо зависят от итогов функционирования его экономики. Вначале основная доля полученных в регионе доходов

(до 75%) централизуется в госбюджете, а затем часть из них возвращается обратно по многочисленным отраслевым каналам и в виде дотаций (трансфертов) территориальным органам.

Взаимоотношения региона с другими звеньями хозяйства все еще в значительной мере строятся не на экономической эквивалентной основе, а путем прямого централизованного перераспределения. В результате ни реальных возможностей, ни настоящей экономической заинтересованности в реализации наиболее эффективных вариантов развития у регионов не возникает.

Анализ эффективности осуществляемых вариантов реформирования территориального управления позволяет сделать вывод, что сегодня нужен не «косметический ремонт», а комплексная радикальная реформа. С методологической точки зрения реформирование территориального управления предполагает решение четырех групп взаимосвязанных вопросов.

1. Чем управлять?

Определить и структурировать **объекты территориального управления**: типы регионов, их иерархию, соподчиненность, сферы хозяйства, управление которыми должно идти в основном по территориальной линии.

2. Что делать?

Определить **цели и функции управления** на каждом уровне региональной иерархии.

3. Как управлять?

Сформировать **экономический и организационный механизмы территориального управления** (методы, органы, процедуры).

4. Кто будет управлять?

Создать **эффективную систему формирования кадрового потенциала территориального управления**, включая подбор, расстановку, оценку деятельности кадров, их мотивацию, подготовку и переподготовку, карьерный рост и др.

ОБЪЕКТ И ФУНКЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Исследование объективных основ территориального управления и предъявляемых к нему требований позволяет научно обоснованно подойти к выделению объекта и функций территориального управления. Основным фактором здесь является наличие такой объективной области общественной практики, как **территориальное хозяйствование** [4] с выделением двух его основных

сфер — **социальной и производственной**, и соответственно двух групп **реализуемых в регионе интересов** — **социальных и производственных**. При определенной условности разделения между этими сферами существуют принципиальные различия: по целям деятельности, критериям оценки, механизмам функционирования и управления, степени воздействия со стороны территориальных органов и др.

Так, **производственная сфера** с позиции региональных интересов является в определенном смысле сферой «**зарабатывания денег**». Критерий оценки здесь — экономическая эффективность. Механизм функционирования и управления — полный хозрасчет в условиях рыночного хозяйства.

А вот **социальная сфера** — сфера «**расходования денег**» для удовлетворения социальных интересов людей. Критерием эффективности ее развития служат уже не столько экономические показатели, сколько степень удовлетворения определенной социальной потребности, выраженной, например, в определенных нормативах (по жилью, здравоохранению, качеству окружающей среды и др.).

Выдвижение социальных проблем в качестве приоритетных кардинально повышает роль территориального управления. Убежден, что основной комплекс социальных интересов может быть эффективно реализован только по территориальной линии. **Поэтому социальная сфера должна стать основным объектом территориального управления, а обеспечение ее эффективного развития — целью деятельности территориальных органов.** Важнейшей функцией территориального управления в этой области становится **создание условий для удовлетворения материальных и духовных потребностей людей**, в том числе обеспечение формирования, воспроизводства и эффективного использования трудового потенциала, удовлетворение потребностей людей в медицинском обслуживании, образовании, культуре, услугах социальной инфраструктуры, продуктах питания и товарах народного потребления, регулирование качественных и количественных характеристик населения, поддержание благоприятных экологических условий и др.

Объектом территориального управления в производственной сфере должен быть **народнохозяйственный комплекс региона в целом**, и в особенности те его звенья, которые являются общей

основой и создают условия эффективного функционирования всех предприятий и организаций региона.

Основная функция территориального управления в производственной сфере — **обеспечение эффективного развития региона как целого**, эффективного межрегионального и внутрирегионального разделения труда, комплексирования хозяйства региона, организация совместной деятельности предприятий в регионе, создание условий для размещения и эффективного функционирования производственных объектов, развитие производственной инфраструктуры, обеспечение эффективного использования регионального производственного, научно-технического и ресурсного потенциала, развитие территориальных хозяйственных комплексов, хозяйства местного значения, регулирование производства продукции и оказания услуг внутрирегионального потребления.

В современных условиях особое значение приобретают **новые функции территориально-хозяйственного управления**, связанные с созданием условий для модернизации и перехода к инновационному типу развития, повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности региона: создание региональных инновационных кластеров, «центров роста» инновационных технологий, условий для привлечения инвестиций в высокотехнологичные отрасли, коммерциализация инноваций, защита интеллектуальной собственности, распространение передового опыта, в том числе через стимулирование конгрессной деятельности, и т.д. [2, 6].

ПРОБЛЕМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ

Проблема **распределения компетенций** (или делегирования полномочий) является ключевой для любой системы управления [2, 7]. В традиционной советской системе априори предполагалось, что всей полнотой власти по решению любых вопросов, от строительства Байкало-Амурской магистрали и до установления цен на печенье в Вильнюсе, обладал экономический и политический центр. Центр передавал (делегирует) часть своих полномочий регионам нижестоящего уровня (республикам, краям, областям, районам, городам и т.д.), сохраняя в то же время право жесткого контроля и возможность вмешательства в решение

любых вопросов на местах. При всех своих недостатках такая система, которую можно назвать административным централизмом, внутренне логична и соответствует основополагающим принципам построения жестко централизованного унитарного государства и административно-командной экономики. Отличительной особенностью такой системы является концентрация **всей власти** в центре и делегирование полномочий в одном направлении: **сверху вниз**. Такая система (ее иногда называют «экономикой мобилизационного типа») оказывается достаточно эффективной при решении некоторых важных проблем, требующих огромной концентрации сил, средств, производственного потенциала, человеческих ресурсов (например, индустриализация, военная экономика, создание ядерного щита и др.), но малоприспособлена для обеспечения функционирования социально ориентированной экономики в условиях демократизации общества.

Антиподом административного централизма является система, в которой ее региональные элементы, обладая широкими полномочиями, добровольно, на основе экономической целесообразности, ограничивают свои полномочия и передают центру часть своей компетенции для решения тех вопросов, решение которых непосредственно на местах неэффективно или вообще невозможно. Это, например, обеспечение обороноспособности, развитие основ общей законодательной базы, обеспечение функционирования единой финансовой и налоговой системы, регулирование макроэкономических пропорций, проведение целенаправленной государственной структурной политики, координация деятельности регионов и т.д. По таким принципам построена Швейцарская конфедерация, где кантоны обладают очень широкой самостоятельностью. На межгосударственном уровне сделана попытка реализовать эти принципы в Европейском Союзе.

Такую систему можно условно назвать **системой демократического централизма** (не следует отождествлять ее с хорошо известным «принципом демократического централизма», применявшимся в коммунистическом партийном строительстве). Основной ее чертой является то, что делегирование полномочий идет **снизу вверх**.

Между этими двумя полюсами — административного централизма и демократического централизма — находится широкий спектр вариантов

распределения полномочий, реализуемых на практике в разных странах.

Централизм — важнейшая характерная черта систем управления крупными современными экономическими системами. Его необходимость диктуется рядом обстоятельств, прежде всего характером развития производительных сил, достигших такого уровня, когда необходимо управление хозяйством как целым. Это означает, во-первых, что в хозяйстве появились проблемы, которые иначе, чем централизованно, решить нельзя. И, во-вторых, централизованные решения по этим проблемам выступают как основные, как общая база для других решений.

Необходимость централизма неизбежно вытекает и из общепризнанной сегодня необходимости государственного регулирования в условиях рыночной экономики. А этого без экономического центра добиться невозможно. Реализация централизма в управлении предопределяет выделение его особой функции — централизованного руководства экономикой. Все развитые страны в той или иной степени осуществляют централизованное регулирование своего развития. Это, как правило, установление общих экономических условий хозяйствования, «правил игры», осуществление крупных социальных, производственных, научно-технических, экологических и других программ, в том числе регионального характера.

Вместе с тем нельзя отождествлять централизм как принцип управления с конкретными формами его реализации. Характеристики функции централизованного руководства (содержание, масштаб, формы и методы реализации и т.д.) зависят от конкретного этапа развития общества. По мере развития радикальной экономической реформы сфера административно-бюрократического централизма сужается. Одновременно расширяется сфера централизма экономического, связанного с созданием наиболее благоприятных условий для развития различных звеньев экономики путем нормативного регулирования их деятельности, а также с решением долгосрочных, комплексных, стратегических проблем, действительно требующих централизованного подхода. Эффективным управленческим механизмом решения таких проблем являются комплексные целевые программы.

В общем виде в современных условиях экономический центр должен заниматься теми вопросами, которые обеспечивают единство экономики,

могут решаться более эффективно централизованно, чем регионами или самими производственными организациями в ходе прямых связей, и без централизованного руководства вообще неразрешимы. Централизованное руководство в современных условиях должно осуществляться через управление интересами с использованием в основном экономических инструментов.

Развитие системы управления экономикой на основе принципа демократического централизма должно идти в диалектическом единстве и укреплении обоих его начал. На наш взгляд, с позиций территориальной организации России современная трактовка принципа демократического централизма может быть представлена формулой «сильный центр и сильные регионы». Поэтому речь должна идти не о противопоставлении централизованного руководства самостоятельности регионов, а о рациональном разделении функций между центром и регионами, обеспечивающим наиболее эффективное сочетание общегосударственных интересов с региональными. При этом на современном этапе значительно возрастает роль регионов как важнейших элементов экономической и политической структуры нашего общества. Соответственно возрастает и роль территориального управления как механизма реализации региональных интересов.

ПРОБЛЕМА СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

Общественное развитие — это всегда коллизия, **столкновение интересов**. При этом отдельным группам приходится учитывать интересы других групп, уменьшать свои «аппетиты» в плане «суверенитетов», «свобод», территориальных границ, доступа к ресурсам, прав распоряжения собственностью, природными, производственными и социальными объектами и т.д.

Задача демократического государства — обеспечить идентификацию и справедливое согласование интересов различных (в том числе территориальных) подсистем общества. В этой связи нам предстоит существенно теоретически развить традиционную концепцию рационального сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Так, принципиальное разногласие «либералов» и «государственников» — положение о приоритете личных или общественных интересов

требует сегодня серьезного анализа. И в первую очередь необходимо выявить, что же является действительными общественными интересами, каков механизм их формирования и кто их выразитель. Требуется серьезного анализа соотношение общественных и государственных интересов. Надо решительно преодолеть сложившееся и укоренившееся за годы безраздельного господства жестко централизованной административно-командной системы отождествление общественных и государственных интересов, монопольными выразителями которых являлись центральные административные исполнительно-распорядительные органы.

Таким образом, на базе анализа всей системы общественных отношений необходимо выделить и проанализировать такую базовую категорию, как **интересы**, чтобы обосновать, что же такое сегодня:

- общественные интересы;
- государственные интересы России (внешние и внутренние);
- интересы крупных социальных групп;
- интересы регионов как социально-экономических систем;
- интересы хозяйствующих субъектов;
- индивидуальные (личные) интересы людей.

Реализация различных групп общественных, коллективных и личных интересов всегда происходит в рамках тех или иных регионов [1–3, 9].

Во-первых, регион является подсистемой, частью системы более высокого порядка. Например, район входит в область, которая, в свою очередь, является частью страны в целом. Соответственно в развитии хозяйства региона отражаются интересы региональных хозяйственных систем более высокого порядка.

Во-вторых, регион взаимодействует с другими регионами, территориально с ним не пересекающимися (например, область с областью), что также вызывает необходимость взаимоувязки их интересов.

В-третьих, на территории региона функционируют предприятия и организации, входящие в различные отраслевые системы и соответственно реализующие интересы этих систем и свои внутренние интересы.

В-четвертых, в развитии региона необходимо учитывать интересы различных групп населения, выделяющихся по социальному (рабочие, служащие, колхозники, интеллигенция), профессиональ-

ному (инженеры, врачи, учителя артисты), половозрастному (мужчины, женщины, молодежь, пенсионеры), национальному и другим признакам.

В-пятых, каждый человек как житель региона имеет свои индивидуальные личные интересы.

И, наконец, очень важно, что у **региона как целого есть свои особые экономические и социальные интересы, несводимые к другим группам интересов.**

Все эти группы интересов тесно переплетаются, взаимодействуют и должны реализовываться через соответствующие управленческие механизмы. Различные интересы могут приходить в противоречие. Возникает проблема их рационального сочетания.

Часто территориальные интересы связаны с развитием межнациональных отношений. Это особенно важно учитывать на уровне национально-государственных единиц — автономных республик, краев, областей и т.д. Особенность региональных интересов в том, что они невзаимозаменяемы, проявляются в комплексе и в совокупности характеризуют то, что мы называем качеством жизни человека. Так, дополнительными метрами жилплощади нельзя компенсировать плохое качество окружающей среды, а доступностью продуктов питания — низкий уровень здравоохранения. И никто, кроме территориальных органов, не может в комплексе решать эти проблемы.

С управленческой точки зрения очень важно то, что именно анализ интересов, реализуемых на том или ином региональном уровне, может дать объективную базу для рационального распределения полномочий и функций управления по уровням региональной иерархии.

Необходимо выработать объективные основания (критерии) для того, чтобы преодолеть весьма распространенный сегодня субъективизм, попытки «урвать» от центра побольше полномочий и незаработанных ресурсов при минимальной ответственности территориальных органов за результаты экономического и социального развития регионов. И отталкиваться здесь нужно именно от того, на каком уровне целесообразно реализовывать те или иные интересы. Так, основной набор повседневных потребностей людей, связанных с жильем, здравоохранением, образованием, услугами бытовой инфраструктуры, удовлетворяется непосредственно на низовом региональном уровне по месту жительства. Следовательно, за городскими,

районными органами управления должны закрепляться соответствующие полномочия и ресурсы. А вот вопросы структурных сдвигов в экономической и социальной сфере, развития крупных объектов инфраструктуры, регулирования макроэкономических пропорций должны решаться на уровне крупных регионов — субъектов Федерации или федеральным центром.

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ТЕРРИТОРИАЛЬНУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ РОССИИ

Сегодня территориальная организация России достаточно противоречива. В состав Российской Федерации входят 85 формально равноправных субъектов, в том числе 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Россия также подразделяется на 8 федеральных округов. Субъекты Федерации имеют свое административно-территориальное деление. Как правило, основными единицами в составе субъекта являются районы и города республиканского (областного, краевого) значения.

Высший уровень — субъекты Федерации составляют структурные единицы, существенно (иногда в десятки раз) различающиеся по величине территории, численности населения, природному и экономическому потенциалу и даже статусу (автономные республики, края, области, крупнейшие города) [8, 9].

Выделение восьми укрупненных административных округов во главе с назначаемыми представителями Президента РФ не разрешает этих противоречий, так как их место и роль в территориальной структуре недостаточно определены.

Говоря о научном подходе к территориальной организации России, надо сформулировать некие критерии «оптимальности», «рациональности», «эффективности». Степень соответствия конкретного варианта системы управления ключевым характеристикам экономической и политической системы можно рассматривать как критерий ее эффективности и на основании этого прогнозировать успех или неуспех в решении конкретных задач.

Для построения системы территориального управления ключевыми характеристиками экономической и политической системы, на наш взгляд, являются:

- тип государственного устройства (унитарное государство, федерация, конфедерация);
- тип политической системы, строя (авторитарный, демократический);
- тип экономической системы (административно-командная, рыночная);
- достигнутый уровень и вектор перспективного развития страны (великая держава, развитая страна постиндустриального типа, развивающаяся страна «третьего мира», сырьевой придаток развитых стран);
- качество экономического роста (стратегическая ориентация на модернизацию и инновационное развитие или сохранение традиционных отраслей и сфер хозяйствования);
- масштабы и сложность экономики (узкоспециализированная экономика, ориентированная, например, только на добывающие сырьевые отрасли, или многоотраслевая экономика);
- характер размещения производственных сил по территории страны;
- масштабы территории, распределение минерально-сырьевых и энергетических ресурсов, разнообразие природных, климатических и иных естественных условий;
- величина и динамика народонаселения, система расселения населения, неравномерность социально-экономического развития регионов;
- национальная структура и национально-государственное устройство;
- исторические традиции и сложившаяся административно-территориальная структура;
- требования охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов в соответствии с концепцией «устойчивого развития» [5];
- и, наконец, важнейший блок социальных характеристик, которые обобщенно можно представить как стратегическую установку на постоянное повышение **качества жизни** в соответствии с запросами и возможностями современного человека постиндустриального общества.

На основе предложенной системы характеристик мы должны ответить, какой хотели бы видеть Россию в XXI в., какие сценарии развития являются приоритетными, приемлемыми, реализуемыми и что для этого нужно сделать (стратегии). Не вдаваясь в развернутую аргументацию, мы присоединимся к выводам профессора Г.Х. Попова, считающего, что в перспективе Россия в ны-

нешних границах может существовать только как великая держава с федеративным государственным устройством, широкой автономией крупных регионов — субъектов Федерации, демократическим общественным строем (президентская республика), регулируемой рыночной экономикой ограниченно открытого типа [3].

Далее, реализуя стратегию перехода к инновационному типу развития, несомненным приоритетом является концентрация усилий на укреплении фундаментальных научных исследований. Стратегическим вектором здесь является возврат лидирующих позиций в областях, где Россия традиционно была сильна, — физика, математика, космос, и в новых областях, определяющих современные прорывные направления научно-технического прогресса, — информатика, биология, генетика и др.

Исключительно актуальной (и в то же время крайне сложной) задачей является упорядочение территориальной организации Российской Федерации.

Существующие административно-территориальные границы регионов сложились исторически и **не отражают границ реально существующих и формирующихся производственно-хозяйственных и социально-экономических комплексов**. Выделение регионов происходило вовсе не на основе экономических принципов и для целей хозяйственного управления малопригодно. Управление регионами построено единообразно, без учета их особенностей.

На верхнем уровне целесообразно иметь не более 20 крупных регионов — субъектов Федерации. **Необходимо привести в соответствие административные границы регионов с границами реально складывающихся территориальных производственно-хозяйственных и социально-экономических комплексов**. Далее очень важно реформировать «территориальную вертикаль», иерархию регионов и территориальных органов управления. На мой взгляд, для России целесообразно иметь четырехступенчатую территориальную структуру: центр — крупные регионы — субъекты Федерации — административные районы и города — местные самоуправления.

Анализируя различные подходы к решению проблемы рационального распределения полномочий по уровням региональной иерархии, считая, что одним из важнейших критериев, опре-

деляющих базовые характеристики компетенции региона того или иного уровня (область — район, город — локальные самоуправления), является **система интересов**, реализуемых на этом уровне (об этом говорилось выше).

За каждым уровнем должны быть закреплены именно те полномочия (функции), реализация которых на данном уровне является наиболее эффективной. При этом делегирование полномочий должно быть подкреплено созданием механизма реализации этих полномочий, т.е. действенных экономических и организационных механизмов территориального управления.

С учетом большого разнообразия условий существования регионов управление ими, видимо, должно строиться по-разному. Необходимо создать типологию регионов с учетом их потенциала и перспектив развития:

- по степени «самодостаточности» — регионы-доноры и дотационные;
- по специализации — регионы добывающие, обрабатывающие, рекреационные; ориентированные на традиционные отрасли или на осуществление инноваций, новых «прорывных» программ, связанных с НТП и высокими технологиями;
- по перспективам развития — регионы развивающиеся и затухающие, развитые и нового освоения и т.д.

В соответствии с типологией регионов должны быть созданы и типовые схемы территориального управления, отражающие их особенности. Так, очевидно, что самостоятельность регионов-доноров в решении большинства вопросов своего экономического и социального развития может быть очень высока, а развитие дотационных регионов, видимо, должно осуществляться под контролем и при участии центра, выделяющего соответствующие ресурсы.

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Основой реформирования **экономического механизма** территориального управления является переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления. Новый экономический механизм должен расширить реальные возможности и усилить ответственность территориальных органов за обеспечение эффективного социально-экономического развития региона.

При переходе к экономической системе управления необходимо ответить на следующие **ключевые вопросы**.

- Откуда территориальные органы будут получать ресурсы?
- На что их расходовать?
- Какими методами они будут влиять на хозяйство региона?
- Что заставит их действовать в нужном (отражающем интересы региона) направлении?

Реформа экономического механизма территориального управления должна, как мне представляется, включать:

- перестройку форм экономической реализации отношений собственности на основе нового рационального распределения функций владения, пользования и распоряжения ею между центром, субъектами Федерации, местными органами самоуправления, предпринимательскими структурами, общественными организациями, трудовыми коллективами и частными собственниками (включая собственность, входящую в домохозяйства) с учетом общественных интересов, реализуемых каждым из этих звеньев;
- развитие экономической реформы на уровне основного звена, на основе демократизации и перехода к рыночным формам хозяйствования;
- перестройку хозяйственных взаимоотношений региона с другими звеньями экономической системы (центром, другими регионами, предприятиями) на экономических принципах эквивалентности и возмездности;
- перестройку механизма формирования ресурсов территориальных органов на основе перехода к нормативным принципам образования регионального бюджета и установления более тесной зависимости между эффективностью развития хозяйства региона в целом и его средствами на развитие социальной и производственной сферы;
- перестройку механизма воздействия территориальных органов на базисные звенья хозяйства на основе перехода от административной подчиненности к экономическому нормативному регулированию условий функционирования предприятий;
- перестройку механизма мотивации работников территориальных органов на основе усиления связи оплаты труда с итогами экономического и социального развития региона.

Регионы в рамках нового распределения функций владения, пользования и распоряжения государственной собственностью **должны обладать широким экономическим суверенитетом**. Причем процесс делегирования полномочий должен идти двумя путями: сверху вниз, когда центр передает регионам часть своих функций, и снизу вверх, когда самостоятельно хозяйствующие регионы добровольно, на основе экономической целесообразности передают вышестоящим звеньям экономической системы те функции, которые требуют межрегиональных согласований (не могут быть осуществлены на основе прямых связей) и соответственно передают им также полномочия и ресурсы, необходимые для реализации этих функций.

Население региона реализует свои права хозяев общественной собственности через местные законодательные и исполнительные органы. Местные органы, осуществляя функции владения общественной собственностью, передают ее далее непосредственным пользователям, например на условиях аренды. Причем государственные предприятия, частные фирмы, кооперативы, фермерские хозяйства, коллективы индивидуального труда, общественные и другие организации должны находиться в равных условиях, и передача им собственности должна осуществляться с учетом интересов региона на конкурсной основе.

Взаимодействие предприятий с регионом должно строиться в основном на экономических принципах. Общий режим функционирования экономической системы страны, «правила игры» устанавливаются экономическим центром. Вместе с тем регионы должны обладать широким экономическим суверенитетом. Они в рамках общих правил самостоятельно регулируют условия хозяйствования на своей территории, воздействуют на предприятия в основном экономическими методами: через налоги, нормативы платежей, цены и др., а также на основе установления взаимовыгодных договорных отношений с четкой регламентацией прав и ответственности сторон. Регионы предоставляют предприятиям свои ресурсы и услуги (в том числе управленческого характера) на платной основе.

В решении проблемы повышения эффективности территориального управления (как и в любой социальной системе управления) ключевую роль играет **качество кадров управления** [4]. Поэтому

в новом механизме территориального управления должен быть существенно реформирован весь блок системы работы с кадрами: формирование требований к кадрам, подготовка (базовое образование, повышение квалификации, профессиональная переподготовка), подбор, расстановка, оценка, мотивация, планирование карьеры и др. Не разбирая все участки этой исключительно сложной и комплексной работы, коснусь лишь нескольких, на мой взгляд, очень важных и не решенных в настоящее время проблем.

Обязательным элементом любой системы управления является **механизм мотивации работников**. Мало формально закрепить за органом управления те или иные функции и даже наделить его соответствующими ресурсами и другими рычагами для выполнения этих функций. Следует сформировать еще и механизм заинтересованности работников в деятельности именно в том направлении, которое необходимо обществу.

Обычно выделяют методы материальной, социальной (моральной) и властной мотивации. В новой системе должны быть задействованы все механизмы мотивации работников к эффективному труду: и материальная мотивация по линии оплаты труда, и мотивация самим местом работы и характером труда (в том числе сознанием возможности хорошо сделать общественно важное дело), и социальная мотивация по линии общественного признания значимости работы, и т.д.

В механизме мотивации обязательно должна быть предусмотрена материальная заинтересованность работников. Логика здесь может быть примерно следующей. Раз возможности территориальных органов воздействовать на экономическое и социальное развитие теперь будут зависеть от их собственных ресурсов, а они, в свою очередь, от результатов функционирования всего народнохозяйственного комплекса региона, то территориальные органы будут заинтересованы в повышении эффективности работы экономически самостоятельных предприятий. Они будут искать те сферы для своей деятельности, которые дают наибольший эффект.

Часть дополнительного дохода, полученного предприятиями за счет усилий территориальных органов (например, от создания современной инфраструктуры), должна передаваться этим органам и частично использоваться ими на материальное стимулирование своих работников.

Исключительно важно обеспечить реальную заинтересованность и ответственность работников территориальных органов в повышении эффективности **социального развития региона**, преодоления «остаточного» принципа выделения средств на эти цели. Основным критерием их деятельности здесь должен быть уровень достижения установленных нормативов развития социальной сферы. А обоснование социальных целей и нормативов должно стать важнейшим элементом разработки перспектив развития региона.

С учетом сложной структуры реализуемых в регионе общественных интересов, отражающих экономические, социальные, национальные, демографические и другие аспекты территориального развития, в механизме территориального управления **экономические методы должны сочетаться с неэкономическими**, в том числе с методами прямого регулирования, с установлением норм и правил, регламентирующих определенные виды деятельности (например, природоохранных норм). При этом в полной мере следует использовать демократические процедуры согласования общественных интересов через механизм представительной власти, реализуемый в деятельности местных представительных органов.

Кардинальная перестройка экономического механизма территориального управления определяет и подходы к формированию его **организационного механизма**. Характерная для административной системы сложная иерархическая структура узкоспециализированных звеньев становится ненужной.

Конкретные организационные формы территориального управления бывают разными, но в совокупности они должны образовывать цельную систему территориальных хозяйственных органов, реализующих всю систему функций территориального управления на данном уровне.

Значительное развитие должны получить демократические основы территориального управления, в том числе развитие форм непосредственной демократии, «контроля снизу» (создание органов местного самоуправления, прямые выборы руководителей представительных и исполнительно-распорядительных органов на конкурсной основе, регулярные опросы общественного мнения, референдумы по важнейшим вопросам и т.д.).

В результате комплексной перестройки территориальной организации России и механизма территориального управления будет сформирована новая система, адекватная требованиям постиндустриальной экономики XXI в.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурак П. И., Ростанец В. Г., Манюшиц А. Ю. и др. Экономический рост и инновационное развитие в регионах России: инструменты активизации: монография / под общ. ред. д.э.н., проф. П. И. Бурака. М.: Научный консультант, 2016. 308 с.
2. Манюшиц А. Ю., Барсуков И. Е. Регулирование устойчивого развития крупного региона, города: проблемы, пути реформирования, инновации: монография / Научные труды Международного союза экономистов и Вольного экономического общества России, т. 43. М., 2016. 314 с.
3. Попов Г. Х. Великая Альтернатива XXI века (итог века-волкодава: исчерпание постиндустриализма и перспектива Альтернативной Цивилизации). М.: ИД Международного университета в Москве, 2013. 416 с.
4. Попов Г. Х. Эффективное управление. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Экономика, 1985. 336 с.
5. Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies, UN commission on Sustainable Development, New York, 2001.
6. Manyushis A., Kuzin D., Gnezdova J., Junusov L. Transformation of Innovation Infrastructure in the Conditions of Organizational Changes in Russia. International Journal of Economics and Financial Issues. Special Issue "State and Municipal Regulation, Investment, Commerce: National and International Aspects of the Business". 2016, vol. 6 (S2), pp. 82–87. Available at: <http://www.econjournals.com>.
7. Sassen S. Territory. Authority. Rights. From Medieval to Global Assemblages. Princeton: University Press, 2006.
8. Рейтинг развития регионов. [Электронный ресурс] URL: <http://www.5-tv.ru/rating/method.html>.
9. Социально-экономическое положение регионов России. [Электронный ресурс] URL: http://riarating.ru/regions_study/20160520/630022448.html.

REFERENCES

1. *Burak P.I., Rostanets V.G., Manyushis A.J. et al. Jekonomicheskij rost i innovacionnoe razvitie v regionah Rossii: instrumenty aktivizacii: monografija* [Economic growth and innovative development in regions of Russia: instruments of activization: the monograph / under a general edition Dr.Econ.Sci., the prof. P.I. Buraka. Moscow, Scientific consultant, 2016. 308 p. (in Russian).
2. *Manyushis A.J., Barsukov I.E. Regulirovanie ustojchivogo razvitija krupnogo regiona, goroda: problemy, puti reformirovanija, innovacii: monografija* / Nauchnye trudy Mezhdunarodnogo sojuza jekonomistov i Vol'nogo jekonomicheskogo obshhestva Rossii [Regulation of sustainable development of the large region, city: problems, ways of reforming, innovation: monograph / Scientific works of the International union of economists and Free economic society of Russia, vol. 43]. Moscow, 2016. 314 p.
3. *Popov G.H. Velikaja Al'ternativa XXI veka (itog veka-volkodava: ischerpanie postindustrializma i perspektiva Al'ternativnoj Civilizacii)* [Great alternative of the 21st century (result of a century wolfhound: exhaustion of post-industrialism and prospect of the Alternative Civilization)]. Moscow, IDES of the International university in Moscow, 2013. 416 p. (in Russian).
4. *Popov G.H. Jeffektivnoe upravlenie* [Effective management, prod. 2nd reslave and additional]. Moscow, Economy, 1985. 336 p. (in Russian).
5. Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies, UN commission on Sustainable Development, New York, 2001.
6. *Manyushis A., Kuzin D., Gnezdova J., Junusov L. Transformation of Innovation Infrastructure in the Conditions of Organizational Changes in Russia. International Journal of Economics and Financial Issues. Special Issue "State and Municipal Regulation, Investment, Commerce: National and International Aspects of the Business". 2016, vol. 6 (S2), pp. 82–87. Available at: <http://www.econjournals.com>.*
7. *Sassen S. Territory. Authority. Rights. From Medieval to Global Assemblages.* Princeton: University Press, 2006.
8. Rating of development of regions. Available at: <http://www.5-tv.ru/rating/method.html> (in Russian).
9. Economic and social situation of regions of Russia. Available at: http://riarating.ru/regions_study/20160520/630022448.html (in Russian).

О мерах повышения инвестиционной привлекательности регионов

16 октября 2016 г. помощник Президента РФ, секретарь Государственного совета И. Левитин провел второе заседание рабочей группы президиума Государственного совета, посвященное повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации. Открывая заседание рабочей группы, он подчеркнул, что реализация поручений Президента, данных по итогам заседания Государственного совета 7 апреля 2015 г. по вопросу поддержки малого и среднего предпринимательства, позволила значительно улучшить инвестиционный климат в регионах. Вместе с тем национальный рейтинг, составленный в текущем году, показывает, что, несмотря на улучшение ситуации в отдельных регионах, общий инвестиционный климат в стране фактически не изменился. Интегральный индекс по стране в целом увеличился лишь на 0,8 балла, а тройка лидеров (Республика Татарстан, Белгородская и Калужская области) осталась неизменной. Для региональных властей требуются постоянные усилия для поддержания и улучшения инвестиционного климата.

Источник: <http://www.kremlin.ru/events/administration/53020>