

УДК332.12

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

А.Ю. Манюшис

МОСКОВСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Статья посвящена фундаментальным и теоретическим вопросам совершенствования территориального управления экономикой страны. Рассмотрены принципиальные основы организации регионального и межрегионального управления, согласования интересов регионов и федерального центра. Выявлены особенности управления социальными и производственными комплексами регионов в современных условиях.

Ключевые слова: *территориальная организация экономики, управление, регион, экономика, интересы, компетенции, институты, механизмы управления.*

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рациональная территориальная организация – один из ключевых факторов обеспечения эффективного социального и экономического развития стран в постиндустриальную эпоху. Это особенно важно для больших государств, таких как Россия. Роль территориального управления на современном этапе еще более возрастает с учетом сформулированной Президентом РФ В.В. Путиным задачи разработки новой Стратегии и реализации национальных целей развития России до 2030 года, главным приоритетом которых является ориентация на человека, повышение качества жизни наших людей [6–8,10].

«Сбережение народа России – наш высший национальный приоритет, – подчеркнул Президент РФ В.В. Путин в своем послании Федеральному собранию 21 апреля 2021 года. – Этим приоритетом определяются все положения обновлённой Конституции о защите семьи, о важнейшей роли родителей в воспитании детей, об укреплении социальных гарантий, развитии экономики, образования и культуры» [6].

Сложившийся механизм территориальной организации и управления нашей страны не вполне отвечает современным требованиям. Основные его недо-

TERRITORIAL ORGANIZATION AND ADMINISTRATION: PROBLEMS OF SYSTEMIC TRANSFORMATION

A.Yu. Manyushes

MOSCOW INTERNATIONAL UNIVERSITY

The article is devoted to fundamental and theoretical issues of improving the territorial management of the country's economy. The fundamental foundations of organization of regional and interregional management, coordination of interests of regions and the federal center were considered. The peculiarities of management of social and production complexes of regions in modern conditions were revealed.

KEY WORDS: *territorial organization of economy, management, region, economy, interests, competencies, institutions, management mechanisms.*

DOI: 10.52531/1682-1696-2021-21-2-40-47

статки исторически обусловлены предшествующим развитием в рамках общей жестко централизованной системы, действовавшей на основе преимущественно административных методов и в условиях превалирования отраслевого подхода.

Проведенные за годы реформ преобразования основных проблем территориального управления не решили. 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.

Анализ мероприятий по реформированию территориального управления показывает, что основных территориальных резервов повышения эффективности экономического и социального развития регионов они не вскрывают, так как представляют собой все-таки отдельные преобразования, а не системную трансформацию [1–3].

Несмотря на радикальные различия в базовых характеристиках регионов (территория, население, научный и производственный потенциал и др.), используются практически одинаковые механизмы управления формально одноуровневыми регионами (например, субъектами Российской Федерации).

Медленно идет процесс разграничения компетенций между центром и регионами, расширение 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 и на конкретные предприятия и организации.

Финансовые ресурсы региона слабо зависят от итогов функционирования его экономики. Вначале основная доля полученных в регионе доходов централизуется в госбюджете, а затем часть из них возвращается обратно по многочисленным отраслевым каналам, а также 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 возникло.

Важнейшим (и одним из последних по времени принятия) документом в этой области стала Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [9]. Однако Стратегия в основном определяет пространственное размещение производительных сил и социально-культурных объектов и не затрагивает проблемы организации и управления.

Анализ осуществляемых вариантов реформирования территориальной организации и управления позволяет сделать вывод, что сегодня необходима системная их трансформация, адекватная сегодняшним вызовам и общей Стратегии опережающего развития России.

С методологической точки зрения реформирование территориального управления предполагает решение пяти групп взаимосвязанных вопросов [2–4]:

1. Чем управлять? – Определить и структурировать объекты территориального управления: территориальная организация (в том числе административно-территориальное деление), типы регионов, их иерархия, 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 управляет? – Создать эффективную систему формирования и развития кадрового потенциала

территориального управления, включая подбор, расстановку, оценку деятельности кадров, их мотивацию, подготовку и переподготовку, карьерный рост и др.

5. Что подвигнет территориальные органы действовать в нужном направлении? – Создать механизм объективной оценки деятельности территориальных органов и их мотивации в поиске эффективных решений.

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. Основными факторами здесь являются наличие такой области общественной практики, как территориальное хозяйствование с выделением двух его основных сфер – социальной и производственной – и, соответственно, двух групп реализуемых в регионе интересов – социальных и производственных интересов [4]. При определенной условности разделения этих сфер между ними всё-таки 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». Критерием оценки здесь является экономическая эффективность. Механизм функционирования и управления – полный хозрасчёт в условиях рыночного хозяйства.

А социальная сфера – это сфера «расходования денег» для удовлетворения социальных интересов людей. Критерием эффективности её развития является 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 проблематики повышения качества жизни, народосбережения, решения социальных вопросов в качестве приоритетных кардинально повышает роль территориального управления.

Мы убеждены, 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 является создание условий для удовлетворения материальных и духовных потребностей людей, в том числе обеспечение формирования, воспроизводства и эффективного использования трудо-

вого 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.

Основной функцией территориального управления в производственной сфере является обеспечение эффективного развития региона как целого, обеспечение 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 оказание 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, распространение передового опыта, создание условий для привлечения инвестиций в высокотехнологичные отрасли, стимулирование коммерциализации инноваций, защита интеллектуальной собственности и т.д.

ПРОБЛЕМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ

Проблема распределения компетенций (или делегирования полномочий) является ключевой для любой системы управления [1]. В традиционной советской системе априори предполагалось, что всей полнотой власти, абсолютной компетенцией по решению любых вопросов, 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. Отличительной особен-

ностью такой системы является концентрация всей власти в центре и делегирование полномочий в одном направлении: «сверху – вниз». Такая система 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 и политической целесообразности, ограничивают свои полномочия и передают центру часть своей компетенции для решения тех вопросов, решение которых непосредственно на местах неэффективно или вообще невозможно.

Такую систему можно условно назвать системой демократического централизма. 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.

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 экономическим центром и регионами, обеспечивающем наиболее эффективное сочетание общегосударственных интересов с региональными.

В общем виде в современных условиях экономической центр должен заниматься теми вопросами, которые обеспечивают единство экономики, централизованно могут решаться более эффективно, 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.

ПРОБЛЕМА СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ

Категория «интересов» является одной из базовых в анализе поведения людей, в том числе формирования эффективных мотиваторов поведения в соответствующем направлении.

Воздействие на людей через интересы – один из

основных инструментов построения любой системы социального управления. Не вдаваясь в глубокую дискуссию по этому фундаментальному вопросу можно предложить следующую логическую цепочку формирования управленческого воздействия на человека как объект социального управления: на основе осознания базовых ценностей и смыслов – формулирование ключевых интересов (общества в целом, определенной социальной группы, в том числе регионального сообщества), – формирование стратегических целей, соответствующих этой системе интересов на данном конкретном этапе развития, – определение и задействование мотиваторов поведения людей в нужном направлении, подбор стимулирующих воздействий, – сопоставление результатов с целевыми установками и выработка воздействий, элиминирующих рассогласования.

Общественное развитие – это всегда коллизия, столкновение интересов [3]. 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 концепцию рационального сочетания общественных, коллективных и личных интересов.

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

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

Крупный комплекс жизненно важных интересов людей имеет ярко выраженный территориальный аспект. На наш взгляд, в государственных интересах должны быть более гармонично учтены интересы регионов. В то же время территориальные органы управления должны стать более последовательными проводниками общегосударственной социально-экономической политики, обеспечивать сочетание интересов страны в целом и интересов региона.

Реализация различных групп общественных и личных интересов всегда происходит в рамках тех или иных регионов.

Во-первых, регион является частью, подсистемой 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 общенациональных и 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), профессиональному (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. Иногда различные интересы могут приходиться 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 очень 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, должны удовлетворяться непосредственно на низовом региональном уровне по месту жительства. Следовательно, за городскими, районными органами управления должны закрепляться соответствующие полномочия и ресурсы. А 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 субъекта, в том числе 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Россия также подразделяется на 8 федеральных округов. Субъекты Федерации имеют своё 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) [2, 4].

Говоря о научном подходе к территориальной организации России, надо сформулировать некие критерии «оптимальности» или «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 [8]:

- 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» [3, 4];
- 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 мы хотели бы видеть Россию в XXI веке, какие сценарии развития являются приоритетными, приемлемыми, реализуемыми и что для этого нужно сделать (стратегии). Не вдаваясь в развернутую аргументацию, мы присоединимся к выводам, что в перспективе Россия в нынешних 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.

Далее, реализуя стратегию перехода к инновационному типу развития, несомненным приоритетом является концентрация усилий на укрепление фундаментальных научных исследований. Стратегическим вектором здесь является возврат лидирующих позиций в областях, где Россия традиционно была сильна – физика, математика, космос – и 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. При ее решении необходимо учитывать целый комплекс разнообразных факторов и зачастую противоречивых критериев: экономических, социальных, исторических, культурных, природных, научно-технических, демографических и других. Возможно в перспективе целесообразно было бы обсудить разделение систем экономического (хозяйственного) управления и управления в области социально-культурного развития и национальных и межнациональных отношений.

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.

С экономической (хозяйственной) точки зрения 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 наш 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 применительно к современной России, мы считаем, что для того, чтобы избежать излишних ошибок и волюнтаризма в определении состава функций и объема компетенций на каждом уровне управления, этот процесс должен идти не спонтанно, а иметь объективные научные критерии. Одним из важнейших критериев, определяющих 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. действенного экономического

и организационного механизмов территориального управления.

В условиях демократизации общества и перехода к регулируемой рыночной экономике объем управленческих функций, осуществляемых экономическим центром, существенно уменьшается и сам их характер радикально меняется. Основная часть оперативных вопросов обеспечения социально-экономических условий жизни людей решается самостоятельно на местах, в регионах непосредственно по месту жительства.

Центр должен осуществлять основные системообразующие функции стратегического характера, определяющие целостность государства: основы построения единой политической и экономической системы, обороноспособности и правопорядка (внешней и внутренней безопасности). В экономической области это разработка: экономической стратегии, государственный бюджет, денежная, финансово кредитная и налоговая системы, естественные монополии, глобальная инфраструктура (транспорт, энергетика, телекоммуникации и др.) общегосударственные программы, пенсионное обеспечение, социальная поддержка и т.д.

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 [4]:

- по степени «самодостаточности» – регионы доноры и дотационные регионы;
- по специализации – регионы добывающие, обрабатывающие, рекреационные; регионы, 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 модели 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 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, на наш взгляд, 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 основные 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 и муниципальной собственностью должны обладать широким экономическим суверенитетом. При-

чем, 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.

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, тарифы 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. 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, коснемся лишь нескольких, на наш взгляд очень важных и не решенных в настоящее время проблем.

Обязательным элементом любой системы управления является механизм мотивации как отдельных работников, так и территориальных органов управления в целом. 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. Методы оценки эффективности деятельности территориальных органов (работников) имеют свою специфику. Одним из вариантов является адаптация известной методологии «Ключевых показателей эффективности – КРІ».

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 их работы, и т.д.

В результате системной трансформации территориальной организации России и механизма территориального управления будет сформирована новая система, адекватная требованиям постиндустриальной экономики XXI-го века.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Бурак П.И., Ростанец В.Г., Манюшис 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. **Манюшис 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. М., 2016. Т. 43. 314 с.
3. **Манюшис А.Ю.** Территориальное управление: проблемы и пути перестройки. Монография. М.: Изд-во «Экономика», 1990. 287 с.
4. **Манюшис А.Ю.** Территориальное управление. Проблемы реформирования. «Вестник финансового университета» – Международный научно-практический журнал Финансового университета при Правительстве РФ, 2016. №5 (95). С. 14–25.
5. **Попов Г.Х.** Эффективное управление. Издание 2-е переработанное и дополненное. М.: Экономика, 1985. 335 с.
6. **Путин В.В.** Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 21 апреля 2021 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418>.
7. **Путин В.В.** Выступление на совместном заседании Госсовета и Совета по стратегическому развитию и нацпроектам 23 декабря 2020 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64736>
8. **Путин В.В.** Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации в 2020 г. <https://www.1tv.ru/shows/vystupleniya-prezidenta-rossii/poslanie-federalnomu-sobraniyu-2020/poslanie-vladimira-putina-federalnomu-sobraniyu-2020>.
9. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/rasporyazhenie_ot_13_fevralya_2019_g_207_r.html
10. Указ Президента РФ В.В. Путина О национальных целях развития России на период до 2030 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>

Манюшис Альгирдас Юозович,
д.э.н., профессор, ректор Московского международного
университета, член Правления ВЭО России

☎ 125040, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 17,
125040, Moscow, Leningradsky prospect, 17,
тел.: +7 (985) 769-68-73, e-mail: algirdas50@mail.ru